



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



Evaluación Externa de Impacto del Programa Seguro de Desempleo, 2009-2014

Coordinador

Dr. Ignacio Perrotini Hernández

Consejero Ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

Investigador

**Dr. Francisco López Herrera,
Profesor Investigador de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional
Autónoma de México**

Directorio

Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno

Mtro. José Ramón Amieva Gálvez

Secretaría de Desarrollo Social

Mtro. José Arturo Cerón Vargas

Director General

Dra. Ángela Beatriz Martínez González

Consejera Ciudadana

Dra. (c) Eréndira Viveros Ballesteros

Consejera Ciudadana

Dr. Humberto Ríos Bolívar

Consejero Ciudadano

Dr. Kristiano Raccanello

Consejero Ciudadano

Dr. Oscar Alfonso Martínez Martínez

Consejero Ciudadano

ÍNDICE

Contenido

1. Introducción.....	4
1.1 El seguro de desempleo: un estabilizador automático.....	8
1.2 El seguro de desempleo y los incentivos.....	9
2. Experiencias sobre el seguro de desempleo en América Latina.....	13
2.1 Argentina.....	15
2.2 Brasil	16
2.3 Chile	18
2.4 Ecuador	20
2.5 Uruguay.....	21
2.6 Venezuela.....	23
2.7 México.....	25
3. El Seguro de Desempleo en el Distrito Federal.....	27
4. Problemática que da origen al Programa de Seguro de Desempleo	29
5. Aspectos básicos del Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México.....	31
5.1 Objetivos del Seguro de Desempleo	31
5.2 Definición del Seguro de Desempleo	32
5.3 Población potencial y beneficiarios del Seguro de Desempleo.....	32
5.4 Selección de beneficiarios	33
5.5 Productos del Seguro de Desempleo	34
5.6 Duración del Seguro de Desempleo	34
5.7 Responsables	34
6. Sobre la evaluación del Programa de Seguro de Desempleo.....	35
7. El entorno macroeconómico	37
7.1 Introducción	37
7.2 Algunos hechos estilizados	38
7.3 Análisis macro-económico tradicional.....	47
7.3.1 Análisis de la ganancia (o pérdida) de producto por el desempleo	47
7.3.2 Elasticidades empleo a producto y salario	49
8. Desempeño del Programa.....	54
8.1 Análisis de los datos de operación del programa 2009-2014	54

8.2	Análisis de los resultados de la encuesta	60
8.3	Comparación de los resultados de la encuesta con una encuesta hecha a participantes en el programa en periodos posteriores	67
8.4	Impacto de la capacitación en el tiempo para encontrar un nuevo empleo, el salario y las condiciones laborales	74
9	Conclusiones, observaciones y recomendaciones	79
	Referencias.....	82
	Anexo A: Datos Estadísticos del Análisis Macroeconómico	85
	Anexo B: Cuestionario para la Encuesta entre Beneficiarios del Programa	90

1. Introducción

En las amplias atribuciones que le son conferidas al Estado, se distingue la correspondiente a mantener los derechos que tienen los ciudadanos en materia de contar con un empleo. Lo anterior es de suma importancia, especialmente cuando la condición de la economía no permite que las actividades pública y privada puedan generar una oferta suficiente de puestos de empleo, ya sea esta situación únicamente temporal o coyuntural, o se trate de una cuestión más bien de carácter estructural en el funcionamiento económico y, por lo tanto, de naturaleza permanente. A propósito, una objeción teórica y práctica a lo anteriormente dicho tiene que ver con el papel del Estado como “empleador de última instancia”.

El seguro de desempleo es una política económica que establece una decidida intervención del Estado en la economía, bajo la idea de que el comportamiento del mercado puede presentar variaciones cíclicas que conducen a periodos de aceleración económica que son precedidos por otros de menor dinamismo, y por otras fuentes de desempleo reconocidas en la literatura y que constituyen hechos estilizados, destacadamente de carácter estructural y fricciones en los mercados¹. En ese vaivén de la economía se pueden gestar problemas para que en los periodos de desaceleración se retome la senda del crecimiento. Para economistas como Keynes uno de esos problemas consistía en el desempleo, ya que suponía que una sociedad industrial no tiene incentivos naturales para generar condiciones de pleno empleo (Davidson, 2001) y entre mayor resulta el desempleo también se disminuye el consumo, la inversión y las posibilidades de que el mercado por sí mismo pueda encontrar una salida a la recuperación.

La “intromisión” del Estado en materia de regulación de las fluctuaciones cíclicas del mercado, mediante el uso de instrumentos de Política Fiscal como son el gasto público y el cobro de impuestos fue tempranamente criticada por Friedman (1948) ya que suponía una

¹ Es importante mencionar que intervención decidida no es lo mismo que una intervención directa. La intervención directa considerada como una acción activa en el mercado laboral implica una oficina pública de empleo que atiende el problema, mientras que el seguro de desempleo es más bien una medida pasiva que, como lo menciona Escobar (2010), es una medida de protección laboral dentro de las políticas de seguridad social que tiene la finalidad de proteger al trabajador desempleado.

imposibilidad real de dicha política para tener incidencia exitosa en la regulación del ciclo, ese papel relevante podría lograrse en mejor medida con la Política Monetaria. Cabe destacar que, si bien los gastos y los ingresos públicos no deberían cambiar de acuerdo con las fluctuaciones del ciclo, esa “regla” no se debe aplicar a las transferencias cuya determinación debería ser establecida, precisamente, atendiendo a las fluctuaciones económicas. Así, el seguro de desempleo es una de las transferencias en las cuales pensaba Friedman.

La estabilización del ciclo económico trae consigo la discusión sobre la posibilidad que tiene un Gobierno para tomar medidas de carácter fiscal que puedan suavizar las fluctuaciones; sin embargo, la disyuntiva se centra en la forma en que debe hacerse². Desde cierto punto de vista resulta lógico pensar que el saldo de las variables fiscales pueda resultar deficitario cuando la economía se ha desacelerado, mientras que en los momentos de recuperación el déficit debería disminuir o bien ser superavitario.

Puesto claramente, desde el punto de vista convencional, es una buena idea mantener el gasto en la economía en aquellos periodos de menor crecimiento económico aun cuando ello conduzca al déficit fiscal. Es una mala idea que la economía presente condiciones de déficit fiscal recurrente en el caso contrario cuando la economía tiene una fase expansiva.

Debe tenerse en cuenta que el saldo fiscal depende de dos componentes diferentes, por una parte, se podrá observar el ajuste automático de las variables fiscales como respuesta al escenario económico y por la otra los cambios discrecionales realizados por los responsables de la política fiscal (Gavin y Perotti, 1997). Veamos los escenarios fiscales que se pueden desprender de la instrumentación de un seguro de desempleo, entre otros ejemplos de política:

- El saldo que se deriva del primer componente en todos los casos tarde que temprano se torna contracíclico, ya que en momentos de expansión

² Alesina (2012) menciona que existe consenso en la pertinencia de utilizar medidas fiscales para tratar de regular los vaivenes de la economía, pero en donde se dan los disensos es en el tipo de medida a instrumentar.

económica el déficit, de existir, se va disminuyendo y puede dar paso al superávit, mientras que en caso contrario cuando la economía se perfila a una recesión el déficit será algo normal.

- Cuando una economía se permite cambios discrecionales no se puede tener certeza sobre la postura fiscal y todo dependerá de aspectos que versan más la conveniencia política y social que la supuestamente económica.
- Teniendo en cuenta los dos elementos, la postura que pueden tomar las medidas consisten en ser acíclicas, procíclicas o contracíclicas, y en función de la alternativa que se adopte se tendrá un resultado distinto en el saldo fiscal.

Una forma de interpretar la postura de política fiscal acíclica consiste en el mantenimiento de las tasas impositivas y de los gastos discrecionales constantes independientemente del ciclo económico, el saldo fiscal esperado tendrá un comportamiento contracíclico tal como lo mencionan Alesina y Tabellini (2005). Es de esperarse que el flujo de ingresos públicos sea menor cuando se reduce el ingreso nacional y dado que el gasto discrecional se mantiene constante el resultado fiscal en algún momento será deficitario, lo contrario ocurre al aumentar el ingreso nacional.

La postura fiscal discrecional en muchos casos ha resultado procíclica, especialmente por el incremento del gasto público en momentos de franca expansión económica que se deriva de factores, entre muchos otros la entrada de flujos de capital a la economía y las demandas de ciertos grupos sociales por la ampliación del gasto público.

Los flujos de capitales tienen comportamientos procíclicos, (Stiglitz, 2003, Emre y Kumar 2005), y paradójicamente puede pensarse que llegan a las economías cuando no son indispensables y se van cuando más se les necesita. Una economía en crecimiento genera expectativas positivas de rendimiento que atraen a los inversionistas externos generando liquidez en el mercado interno. Ante posibles malas noticias en el mercado interno los

flujos de entrada disminuyen y los flujos de salida se incrementan constriñendo la liquidez y con ello el gasto público³.

La ampliación del gasto público en momentos en los cuales la economía crece por su propia dinámica, puede ser explicada por el interés de los políticos de seguir manteniendo la aceptación de los votantes. Ciertos grupos de la sociedad de forma recurrente, en momentos de auge, pugnan por menores impuestos y mejores servicios públicos. De acuerdo con Alesina y Tabellini (2005) la demanda de los votantes, junto con la miopía de las autoridades, conduce a la prociclicidad del saldo fiscal, generando deudas en momentos de auge⁴.

Dado lo anterior las medidas discrecionales han sido objeto de críticas severas ya que se les adjudica, por lo menos en el caso de América Latina, ser causantes de los problemas de sobreendeudamiento y desajustes monetarios en la década de los ochentas. En la visión de algunos estudiosos del tema incluso fueron la causa de la incapacidad de esos países para poder instrumentar políticas fiscales contracíclicas⁵.

La postura fiscal contracíclica intentaría ampliar el resultado que se tiene en el saldo fiscal, es decir ampliar los superávits o déficit mediante los cambios en las tasas impositivas y el gasto discrecional, el problema es comprender el ciclo económico, lograr el acoplamiento de las medidas de ingreso y gasto para que no observen rezagos que puedan afectar a los resultados, conocer la magnitud del ciclo para estar en condiciones de compensar sus variaciones, además de saber cuál es el efecto multiplicador de las medidas.

³ Lo esperado en una situación de reducción de flujos externos son medidas restrictivas en las políticas económicas, con el afán de controlar la dinámica de los flujos.

⁴ De acuerdo con Alesina y Tabellini (2005) la corrupción juega un papel sustancial para explicar la expansión del gasto ante la existencia de recursos tributarios disponibles ya sea por medio del robo directo por parte de los funcionarios públicos o por el pago de favores a los amigos e incondicionales ofreciéndoles plazas laborales en la estructura pública.

⁵ Budnevich (2002) adiciona como requisito necesario para que las finanzas públicas sean solventes y sustentables la reorganización de las dependencias fiscales. Por su parte, Williamson (2004) comenta que cualquier política contracíclica debe gestarse en momentos de auge lo que, dicho sea de paso, es una obviedad.

1.1 El seguro de desempleo: un estabilizador automático

La discusión presentada anteriormente es, desde cierto punto de vista, compleja, pero puede simplificarse si recordamos qué son y cómo se instrumentan los estabilizadores automáticos. Un estabilizador automático es cualquier elemento presupuestal que compensa las fluctuaciones de demanda sin que se requiera de un proceso legislativo para que entren en operación.

Martner (1999) describe que la importancia de los estabilizadores automáticos dependerá de varios elementos tales como: el tamaño del sector público, la progresividad de la estructura tributaria, la relación existente entre los impuestos y la actividad económica, la naturaleza de los programas relacionados con el empleo y su relación con la actividad productiva.

Los estabilizadores automáticos se pueden establecer tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto. Se considera que los impuestos sobre la renta estabilizan la economía mediante su capacidad para regular el gasto privado, mientras que los programas destinados a la atención de programas de empleo y seguridad social tienen un fuerte impacto al mantener estable el ingreso disponible de la sociedad. A diferencia de las medidas discrecionales los estabilizadores automáticos deben operar, incluso, sin que ello implique una acción directa del gobierno (Auerbach y Feenberg, 2000).

Un estabilizador automático de gran potencia es el seguro de desempleo ya que como bien lo menciona Fisher (2013), ante un escenario recesivo es de esperar la reducción del ingreso y con ello el incremento del desempleo que incidirá en la ampliación de la caída del ingreso. El seguro de desempleo que se activa en una situación así, mantiene el ingreso estable generando diversos beneficios económicos y sociales, como ha sido estudiado por Perotti (2002) y Gali y Perotti (2003).

Destacadamente, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), los seguros de desempleo son típicamente anticíclicos. Cuando la economía entra en recesión y el desempleo aumenta, lo mismo sucede con los recursos gastados por este concepto. Por el contrario, cuando la economía vuelve a crecer y se generan puestos de trabajo netos, el uso de este beneficio cae. Este proceso se da en forma automática y opera como estabilizador durante las recesiones al sostener el gasto en consumo de los desempleados. Su efectividad, en todo caso, dependerá de la cobertura efectiva de sus beneficiarios, de la magnitud de las prestaciones y de la capacidad para financiarlos.

1.2 El seguro de desempleo y los incentivos

Sin embargo, uno de los problemas en el diseño de cualquier política pública radica en las implicaciones negativas que se puedan derivar de ella, un seguro de desempleo no es la excepción. De acuerdo con Jones (2009), el seguro de desempleo es un seguro contra la inestabilidad laboral que deviene de la pérdida del empleo involuntaria o inesperada que es acompañada de una disminución en el consumo. Así, con la política se trata de suavizar la caída del consumo, “manteniendo” en alguna medida el bienestar y ayudando a mejorar la búsqueda de un nuevo empleo.

Pero desde el punto de vista convencional, existe un “riesgo moral” que se hace presente en la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios. El riesgo moral se manifiesta con un menor “vigor” a la hora de buscar un nuevo empleo o bien cuando los beneficiarios se vuelven altamente selectivos en la aceptación de nuevas opciones de trabajo. El resultado previsible es una prolongación del desempleo en términos generales⁶. Lo anterior amerita,

⁶ Sobre el riesgo moral se han realizado esfuerzos con el fin de minimizarlo, tal es el caso del seguro de desempleo en Chile que al utilizar cuentas de ahorro individualizadas y un fondo común se afirma que se reduce dicho riesgo y se abaratan los costos. También dado el carácter obligatorio que tiene el programa se evita la selección adversa. Un elemento destacable consiste en el financiamiento que se consolida mediante un sistema tripartita en el cual participan patrones, trabajadores y el gobierno. En lo que respecta a las cuentas de ahorro individual los trabajadores aportan el 0.6% de su salario y el patrón el 1.6% de los salarios, mientras que en el fondo común los patrones aportan 0.8% de los salarios y el gobierno una cantidad fija de aproximadamente 9 millones por año (Acevedo, 2006). Desafortunadamente esta protección social requiere un determinado periodo de permanencia en el empleo (formal), característica que se ha reducido ante la “moda” de la flexibilización de los mercados laborales.

entre otras discusiones, una que aborde el papel del trabajo en la vida de una persona. Pero no la haremos aquí.

Las paradojas que genera el Gobierno al tomar acciones para solucionar problemas han sido intensamente estudiadas, pero con resultados preliminares. Tal es el caso de la paradoja de la pobreza en la cual una política encaminada a buscar la reducción de la pobreza termina ampliándola o manteniéndola. En el caso del seguro de desempleo la paradoja consistiría en una condición de permanente desempleo asociada a la medida.

Normalmente las paradojas se generan en el propio diseño de la política, por lo cual es importante cuidar los incentivos con el objetivo de no distorsionarlos. En este sentido es relevante la discusión sobre dos temas: la temporalidad y la magnitud del beneficio⁷.

- En materia de temporalidad se supondría que los beneficios deberían de mantenerse constantes durante el desempleo para sostener una parte del consumo de los beneficiarios (Shimer and Werning, 2008). Pero siempre y cuando la búsqueda de empleo no se extienda a más de cinco o seis meses como es el caso de Chile (Acevedo, 2006) o Brasil (Menezes, et al., 2013). En general en los países de la OCDE se ha extendido el tiempo de reinserción, se habla así de largo plazo cuando se rebasan los doce meses. Lo anterior en esta etapa de ralentización económica mundial.
- En relación con la magnitud de los beneficios Shimer and Werning (2007) suponen que si es un sistema autofinanciable el nivel de beneficios óptimos estarán en función de los beneficios por el seguro de desempleo, los impuestos y el salario de reserva. En un mundo perfecto, cambios en los niveles de beneficios serán completamente financiados con impuestos, por lo que mayores tasas de beneficios implicarán al menos dos efectos:

⁷ Ochoa (2005) enuncia algunos de los elementos que deben de considerarse en el análisis de los esquemas de seguros de desempleo: población beneficiaria potencial, requisitos para ser beneficiario, tasa de reposición, duración de la prestación, formas de financiamiento del programa, y relación con políticas activas de mercado.

- ✓ Mayores beneficios tienen por resultado mayores impuestos y menor bienestar del trabajador.
- ✓ Mayores beneficios dan por resultado un menor costo de desempleo, lo que incrementa el salario de reserva y las vacantes de bajos salarios no son ocupadas.

El que se pueda dar uno u otro de los efectos depende de la sensibilidad de los impuestos y del salario de reserva a cambios en los beneficios del seguro de desempleo.

En Latinoamérica se ha destacado el poco uso de estabilizadores automáticos por el lado del gasto como el seguro de desempleo y la observación es bien fundada ya que dichos programas son relativamente nuevos y posteriores a los estragos de la crisis de deuda que vivió la región⁸. Dentro de las experiencias aplicadas se pueden encontrar casos de relativo éxito y otros con resultados no promisorios⁹.

En el caso de México, el dinamismo en el mercado laboral no ha observado el ritmo deseable dados los requerimientos que impone la dinámica poblacional; sin embargo, incluso cuando los sucesos de la crisis mundial de 2008 incrementaron la tasa de desempleo, el país seguía estando dentro de los 10 países de la OCDE con menores tasas de desempleo.

Mientras en 2012 países como España y Grecia presentaban tasas de desempleo cercanas al 25% y Portugal e Irlanda reportaban tasas próximas al 15%, México informaba una tasa de desocupación cercana al 5%. En los casos de los países europeos mencionados la tasa de desempleo había sido marcadamente menor antes de la crisis financiera de 2008. La

⁸ Samaniego (2002) expone que los seguros de desempleo no se desarrollaron en la región por: los cuestionamientos a los que habían sido objeto dicha política en los países desarrollados, los sistemas de indemnización por despido y la ausencia de instituciones que representaran los intereses de los trabajadores.

⁹ En América latina son pocos los países que manejan un seguro de desempleo, entre los más tradicionales se encuentran los casos de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile. Destaca el caso de Uruguay país al que llegó el seguro de desempleo desde 1934 (Grondona, 2014), a los cuatro países mencionados se les adiciona Ecuador y Venezuela como los únicos seis países que ejecutan un seguro de desempleo.

explicación es harto conocida, en México las personas obtienen mínimos ingresos en la economía informal como raquítrico medio de subsistencia.

La Ciudad de México, capital del país, no estuvo exento del shock externo y también se pudo observar cómo se intensificaban las cifras de desocupación, por lo que en ese año se tomó la decisión de adoptar medidas que disminuyeran la condición lacerante que significa la pérdida del empleo y con ello del ingreso.

En este sentido el 8 de octubre de 2008 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal (LPFEDF), cuyo objeto es “establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral”.

En dicha Ley se confiere una participación sustancial al Programa de Seguro de Desempleo que tiene por objeto mantener, en alguna medida, el ingreso de las personas que han quedado desempleadas, y fomentar la incorporación al mercado de trabajo en condiciones dignas y socialmente útiles.

El incipiente seguro de desempleo, inédito en la ciudad y en el país, permitía que una persona en una situación de desocupación pudiera tener un ingreso de 30 días de salario mínimo mensual durante seis meses de ser necesario, obligándose a participar en programas de empleo o de capacitación, formación o reconversión en función de lo que la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal pudiera determinar.

Es importante mencionar que el Programa de Seguro de Desempleo comienza a operar el 3 de octubre de 2007 con base en la convocatoria publicada en la GODF, dándose a conocer las Reglas de Operación el 16 de octubre del mismo año. El 31 de enero de 2008 se emiten las Reglas de Operación en la GODF, en ese mismo año y como resultado de la repatriación de connacionales de los Estados Unidos de América se crea el 6 de noviembre el Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Desempleados del Distrito Federal, sus Reglas de Operación serían publicadas el 14 de noviembre.

2. Experiencias sobre el seguro de desempleo en América Latina

En Latinoamérica el no tener en la práctica un seguro de desempleo no se debe al hecho de que el mercado laboral esté cercano a sus niveles potenciales máximos de contratación o bien por la estabilidad de dicho mercado. En la región, el trabajo informal funciona como una especie pervertida de seguro de desempleo que “opera” con algunas variantes dadas las condiciones locales; según Velazco (2010):¹⁰

“El ajuste predominante en América Latina opera sobre la informalidad, la que actúa como un seguro de desempleo implícito, claramente imperfecto y que tiene consecuencias no deseadas sobre la eficiencia económica y el desarrollo de actividades productivas del país “

Al hacer un estudio sobre los programas de seguro de desempleo que funcionan en la región, Velazco (2010) pudo observar ciertos elementos comunes en su operación como son:

- a) Escasa cobertura, en un periodo de estudio de 1995 a 2008 para Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se pudo observar que en ningún caso la cobertura alcanzó el 20% de la población desempleada. La razón consiste por una parte en que se opera sobre base de datos contributivas, lo que excluye a los trabajadores informales (que representan un porcentaje elevado del total), y por la otra en la duración de los beneficios que no va más allá de seis meses, tiempo en el que es posible que algunos no hayan logrado colocarse en un nuevo trabajo.

¹⁰ De acuerdo con Islas (2002) algunos otros factores que explican el aletargamiento en la consolidación de seguros de desempleo consiste en el desempleo juvenil y el empleo público, si es necesario cumplir con un cierto número de cotizaciones para ser beneficiarios del sistema, los posibles beneficiarios jóvenes que es donde se concentra mayoritariamente el desempleo, no se verían favorecidos y por su parte el empleo público tiende a ser más estable por lo que en una sociedad en la cual existe un gran número de empleados públicos, la necesidad por el seguro de desempleo es menor.

- b) Falta de integración con otros programas. El seguro de desempleo funciona de forma aislada a otros programas de beneficios por quedar desempleado, como son las indemnizaciones por despido. Además de no tener una relación con las políticas destinadas a recuperar el empleo como pueden ser las agencias de empleo públicas y privadas.
- c) Costos de la indemnización y sus efectos. El menor desarrollo de los seguros de desempleo en la región tiene que ver con las “cuantiosas” indemnizaciones por despido que se tienen. Entre más cuantiosas son las indemnizaciones por despido es posible que se presenten efectos no deseados como pueden ser el forzar la renuncia, los despidos anticipados y conductas de los trabajadores orientadas a provocar el despido ya que esa es la única forma de obtener la prestación.
- d) Efectos de las cuentas individualizadas. Una de las maneras de evitar el riesgo moral consiste en internalizar el costo de los beneficios del despido, con lo cual se restringen los incentivos “perniciosos” respecto al deseo de no emplearse por parte de los trabajadores.

Es posible que de los seis países que han adoptado un programa de seguro de desempleo en América, el de Chile que es el de más reciente creación sea el que ha logrado “mejores” resultados y a decir de Acevedo (2006), eso se debe al aprendizaje que se obtuvo de los seguros de desempleo de Europa y de su propio aprendizaje en la gestión de ahorro. A continuación, se presentan en forma enunciativa algunas características básicas de cada uno de los países respecto a sus seguros de desempleo.

2.1 Argentina

En Argentina el seguro de desempleo comenzó formalmente en 1992 aunque se tienen antecedentes desde 1967, cuando el programa estaba destinado exclusivamente a beneficiar a los trabajadores de la construcción.

Características¹¹:

- I. Cobertura
 - a. Trabajadores del sector privado incluidos los trabajadores temporales y ocasionales.
- II. Beneficios:
 - a. 50% del salario mayor de los últimos 6 meses (no menor a \$ 250 ni más que \$ 400).
 - b. La duración varía en función del tiempo cotizado a la Seguridad Social en los últimos 3 años anteriores al despido. Este varía desde un 100% del monto asignado a los primeros 4 meses; a un 85% para los meses 5° al 8°; y a un 75% desde el 9° al 12° mes.
 - c. El beneficio se suspende si el trabajador no acepta oferta de trabajo, no participa de las actividades de formación profesional, cumple el servicio militar o es condenado con privación de libertad.
- III. Requisitos para beneficiarios
 - a. Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un mínimo de 6 meses en los 3 años anteriores al despido y de 90 días en los últimos 12 meses para el caso de los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.
 - b. Registro en Agencia de Empleo, disposición para trabajar y desempleo involuntario.

¹¹ La descripción de las características, salvo mención en contra, se basan en los trabajos de Velazco (2010) y CEPAL (2004).

- c. El beneficio puede ser extendido por 6 meses si el desempleado tiene al menos 45 años de edad y tiene hijos elegibles como beneficiarios de asignaciones familiares.
- d. El desempleado debe estar registrado y disponible para aceptar un empleo y no estar recibiendo algún beneficio de seguridad social.

IV. Financiamiento

- a. Empleador
 - i. 0.89% o 1.11% de la planilla, según el tipo de empresa.
 - ii. El ingreso mínimo mensual para efectos de contribuciones es igual a 3 MOPRE (unidad indexada que se determina una vez al año). En 2007 equivalía a \$ 80.
- b. Estado
 - i. Cubre el déficit resultante

V. Administración

- a. Administración Nacional de la Seguridad Social

En el caso de Argentina se puede decir que no le va mal con su programa de seguro de desempleo. Bertranou y Paz (2007) haciendo una evaluación del programa encuentran algunos datos de interés, por ejemplo: el 43% de los beneficiarios con un ingreso entre \$200 y \$400 (pesos argentinos) mejoró su nivel de ingresos al encontrar un nuevo trabajo; el efecto cicatriz se caracterizó por ser más intenso para los ingresos más elevados; los beneficiarios del programa normalmente se recontratan en empresas de tamaño similar a donde habían prestado su trabajo con antelación.

2.2 Brasil

En Brasil se cuenta con antecedentes de programas de seguridad social relacionados con la protección de los trabajadores que enfrentan la pérdida de su empleo desde 1965, en que se puso en funcionamiento el programa de ahorro obligatorio al fondo de garantía por duración de tiempos de servicio, pero no es hasta 1986 cuando se pone en marcha lo que se conoce formalmente como el seguro de desempleo.

Características:

- I. Cobertura
 - a. Asalariados, incluidos los trabajadores rurales bajo ciertas condiciones, los trabajadores con contratos a plazo o trabajos temporales.
- II. Beneficios
 - a. El beneficio es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses:
 - i. 3 pagos si la persona trabajó entre seis y once meses;
 - ii. 4 pagos si la persona trabajó entre 12 y 23 meses, y
 - iii. 5 pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses.
- III. Requisitos para beneficiarios
 - a. Para el beneficio por desempleo, haber sido despedido sin causa justa y haber percibido salarios continuos por seis meses previos al despido. Además, haber sido empleado de una persona natural o jurídica por al menos 6 meses dentro de los últimos 36 meses previos a la fecha del despido, y no poseer renta propia u otra que sea suficiente para mantener a su familia.
 - b. El desempleo no debe ser generado por causas atribuibles al trabajador, y el desempleado debe carecer de otros recursos para él o su familia y no debe recibir otros beneficios de seguridad social.
- IV. Financiamiento
 - a. Estado
 - i. Cubre la totalidad
- V. Administración
 - a. Ministerio de Trabajo y Empleo. Directorio tripartito

Para algunos economistas, el caso de Brasil pone en evidencia que el seguro de desempleo no es para todos, en el sentido de que dicha medida de política social con implicaciones fiscales tiene, como ya se comentó, una relación marcada con el ciclo económico, por lo

que tendrá resultados loables cuando la población a la cual va dirigida sean trabajadores que perdieron su empleo por variaciones cíclicas de la economía. En un estudio realizado por Menezes et al. (2013) se pone en evidencia la relación que guarda el seguro de desempleo y la informalidad en Brasil; para los autores el seguro de desempleo tiene un efecto negativo sobre la formalidad laboral. La anterior conclusión refleja esencialmente el punto de vista convencional que se encuentra en los libros de texto.

Las particularidades del mercado laboral brasileño por una parte y el diseño actual del programa de seguro de desempleo por la otra no garantizan que la relación cambie aun cuando se amplíen los plazos de beneficio o la cantidad monetaria del mismo. Dichos resultados parecen razonables ya que el problema del mercado laboral en Brasil responde más a una cuestión estructural que cíclica. Así las cosas, es evidente que en las sociedades en las que el desempleo no sólo es cíclico ni friccional, sino más bien estructural, es recomendable poner en práctica un amplio paquete de políticas económicas que pongan en su centro la generación de suficientes empleos dignos.

2.3 Chile

Un país que se ha destacado por ser una economía “disciplinada” con tasas de crecimiento relativamente estables y variables monetarias en orden, estableció su programa de seguro de desempleo en 2002. Sin embargo, es conveniente resaltar que en Chile se tiene una amplia historia en programas de seguridad social.

Características:

- I. Cobertura
 - a. Asalariados dependientes regidos por el Código del Trabajo
- II. Beneficios
 - a. 5 meses de prestaciones, 50% de la remuneración el primer mes, 45%, 40%, 35% y 30% en los meses siguientes.
 - b. En el caso de que los recursos acumulados en la cuenta individual no sean suficientes se recurre al Fondo Solidario.

III. Requisitos para beneficiarios

- a. Haber terminado una relación laboral y tener 12 meses de cotizaciones, continuas o discontinuas en el Seguro (seis en el caso de los trabajadores temporales o con contratos a plazo).
- b. Para acceder al Fondo Solidario, tener al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses, contados desde el término de la relación laboral, con las últimas tres continuas, con el mismo empleador.

IV. Financiamiento

- a. Empleador
 - i. 2.4% de la nómina:
 1. 1.6% a la cuenta individual del trabajador;
 2. 0.8% al Fondo de Cesantía Solidario.
- b. Trabajador
 - i. 0.6% remuneración, que se deposita en la Cuenta Individual del trabajador.
- c. Estado
 - i. Aportación de aproximadamente diez millones de dólares anuales.

V. Administración

- a. Administración privada.

A pesar de sus problemas, se puede decir que Chile es el país, de entre los seis mencionados en estas páginas, que ha realizado la instauración del programa de seguro de desempleo basándose en fortalezas adquiridas durante mucho tiempo. A continuación, se enuncian las características más relevantes de la instrumentación de dicho programa.

- La utilización de fondos individuales vinculados con el salario del trabajador y un fondo común para aquellos que no tengan las aportaciones suficientes para recibir el beneficio.
- Un carácter obligatorio para todos aquellos que fueron contratados a partir de 2002, siendo voluntario para el resto.

- Temporalidad máxima del apoyo de cinco meses con tasas diferenciadas de beneficio que son decrecientes.
- Administración privada, subastada a la empresa que acordó cobrar las comisiones más bajas durante los próximos diez años a la contratación, el esquema de contrato le permite a la empresa contratar diferentes servicios a terceros.

El fruto de la experiencia que capitalizaron los diseñadores del seguro de desempleo chileno, de acuerdo con Acevedo (2006), es la comprensión de que los fondos colectivos brindan tanto a los empleadores como a los trabajadores incentivos que los induce a sobreutilizar el programa. La utilización de recursos propios como pago de beneficio por desempleo soluciona dicho problema relacionado con el riesgo moral; el tener más de 20 años administrando fondos individuales para el retiro se ofreció la visión de no buscar la competencia sino la concentración en una sola empresa privada disminuyendo con ello los costos.

2.4 Ecuador

Ecuador de manera formal inicia su programa de desempleo en 2002, y habría que comentar al respecto que dadas las características de su economía es posible que sea uno de los programas en que se podrían encontrar mayores dificultades para evaluar el impacto en la sociedad y en el mercado laboral.

Características:

- I. Cobertura
 - a. Todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado.
- II. Beneficios
 - a. Suma fija igual a 3 veces el salario promedio de los últimos 12 meses.

- b. Se paga después de 90 días de desempleo o si el desempleo es causado por una invalidez permanente.

III. Requisitos para beneficiarios

- a. Se requiere al menos 60 meses de contribuciones.

IV. Financiamiento

a. Empleador

- i. Un 1% de la nómina.

b. Trabajador

- i. 2% de la remuneración.

c. Estado

- i. No se definen aportaciones en forma explícita.
- ii. El Estado contribuye como empleador.

V. Administración

- a. Agencias Colocadoras de Ahorro Previsional (ACAP).

Una de las críticas al programa de Ecuador consiste en la forma en que se asigna el beneficio que a diferencia del resto de programas de la región se realiza en un solo pago, lo que de acuerdo con Islas (2002) se asemeja más a los programas de aprovisionamiento de indemnizaciones por años de servicio con la diferencia de exigir para la realización del pago que el trabajador permanezca 90 días cesante después de su despido. Asimismo, mencionan Diez y Bucheli (2002) que la previsión de pagos periódicos es inherente al objetivo de un seguro de desempleo cuya finalidad pretende dar apoyo durante un periodo de transición.

2.5 Uruguay

Es uno de los países con mayor historia en América Latina en lo referente al seguro de desempleo toda vez que fue puesto en marcha desde 1934.

Características:

I. Cobertura

- a. Asalariados dependientes del sector privado del comercio, la industria, la construcción y sectores de servicios no amparados por otras instituciones de seguridad social y trabajadores rurales y domésticos. Se excluyen los trabajadores bancarios.

II. Beneficios

- a. Para trabajadores con remuneración mensual y por destajo: 50% del salario de los últimos 6 meses en caso de suspensión; y beneficios escalonados mensuales en caso de despido: 66%, 57%, 50%, 45%, 42% y 40%.
- b. Duración máxima de 6 meses, con el reingreso del trabajador a una actividad remunerada, o por el rechazo sin una causa.

III. Requisitos para beneficiarios

- a. Para la industria y comercio, 6 meses en nómina (180 días jornaleros y detallistas).
- b. Rurales: 12 meses en nómina (360 días jornaleros y 180 días destajistas).
- c. Domésticos: entre 6 y 12 meses en nómina, (180 y 250 días jornaleros y 180 y 360 días destajistas).

IV. Financiamiento

- a. Estado
 - i. A través de rentas generales.

V. Administración

- a. Banco de Previsión Social.

Es de destacar que en el caso de Uruguay no se contempla una tasa de cotización al seguro de desempleo, su financiamiento se obtiene de las cotizaciones a la seguridad social, razón por la cual, de acuerdo con Islas (2002), hay algunas dificultades para poder establecer con un alto grado de precisión las consecuencias y efectos que tiene el seguro sobre la dinámica del mercado de trabajo y de la economía.

2.6 Venezuela

En Venezuela las primeras acciones que dieron pauta a la creación de un programa de seguro de desempleo surgieron en 1989 y a pesar de que fue reformulado 10 años después, de acuerdo con Diez y Bucheli (2002), dicho programa no funcionaba de forma efectiva a principios del siglo en curso.

Características:

- I. Cobertura
 - a. Todos los trabajadores, aprendices, trabajadores domésticos, a domicilio, rurales, deportistas profesionales, afiliados al Servicio de Registro e Información de la Seguridad Social.
 - b. Trabajadores no dependientes, autónomos o asociados a cooperativas u otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.
- II. Beneficios
 - a. 60% del salario medio semanal de las últimas 50 semanas, por un período de hasta 18 semanas.
 - b. En caso de capacitación puede ampliarse el beneficio a 26 semanas.
 - c. Bono de transporte.
 - d. Capacitación laboral.
 - e. Servicios de empleo.
- III. Requisitos para beneficiarios
 - a. 52 semanas de cotización durante los 18 meses precedentes a la fecha de la terminación del empleo.
 - b. Haber perdido en forma involuntaria su trabajo, estar disponible para una oferta de empleo.
- IV. Financiamiento
 - a. Empleador
 - i. 2.5% de la remuneración imponible.
 - b. Trabajador

- i. 0.5% de las remuneraciones.
- c. Estado
 - i. No se definen aportes explícitos.
- V. Administración
 - a. El Instituto Venezolano de Seguro Social.

Después de la revisión presentada vale la pena proponer el siguiente resumen:

- Se tiene que en materia de financiamiento en Chile, Ecuador y Venezuela se realiza con la participación de empleadores, trabajadores y Estado, mientras que en Argentina no se cuenta con la aportación de trabajadores, y en el caso de Brasil y Uruguay los fondos son públicos y proporcionados por el Estado.
- En relación con los beneficios en Argentina, Chile y Uruguay, los pagos mensuales se van disminuyendo conforme pasan los meses, mientras que en Brasil y Venezuela se mantienen constantes a lo largo del plazo de vigencia del beneficio, y en Ecuador como ya se comentó se realiza en una sola exhibición.
- En todos los casos el beneficio está condicionado al haber cotizado en los sistemas de seguridad social, contribuyendo al mismo, o por lo menos haber sido empleado por un cierto tiempo. El tiempo de goce del beneficio, salvo en el caso de Venezuela, excede los seis meses y eso es por una ampliación en caso de capacitación.
- En Argentina se establece como condición explícita para ser receptores del beneficio estar disponible para un nuevo empleo y aceptar las ofertas laborales, en Brasil se establece como requisito que el despido no sea imputable al trabajador, mientras que en Venezuela tan sólo se estipula la disponibilidad para las ofertas laborales, en los otros casos no se pone énfasis en las causales del despido ni en la disponibilidad al trabajo.

- Por último, únicamente en el caso del programa instaurado en Chile la operación del mismo se lleva a cabo por particulares.

2.7 México

En México, en el nivel Federal no existe aún la figura de un seguro de desempleo¹², pero en el nivel del gobierno de la Ciudad de México se **estableció** desde agosto de 2007, en octubre del año siguiente se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que tiene por objeto “establecer las bases de protección, promoción y fomento al empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral”. En dicha Ley se establece de manera formal el Programa de Seguro de Desempleo, cuyo objeto es apoyar el ingreso de las personas que han quedado desempleadas y fomentar la incorporación al mercado de trabajo en condiciones dignas y socialmente útiles.

Las particularidades del seguro de desempleo en la Ciudad de México se han ido ajustando con el tiempo en función del contexto, pero en general se podrían resumir a las siguientes:

- Los solicitantes no deben percibir ingresos por jubilación, pensión u otros subsidios y deben estar en busca de empleo.
- Los beneficiarios del programa se componen en tres categorías: población general, tradicionalmente excluida y en condiciones de excepción.
- El beneficio consiste en 30 unidades de cuenta de la Ciudad de México, además de ofrecer vinculación y capacitación con y para el trabajo, canalizar a los beneficiarios a un empleo formal, además del mejoramiento de las habilidades y la calidad del trabajador, así como de su ingreso.

¹² De acuerdo con el recuento de hechos que hace Galicia (2014), el 8 de septiembre de 2013 el Ejecutivo Federal mandó al Congreso de la Unión la iniciativa para incluir en el texto de la Constitución el seguro de desempleo, con todo el aparato jurídico-legal que ello implica como es la creación de la ley correspondiente. Dentro de las generalidades se puede observar que los beneficiarios serían en exclusiva los trabajadores que estén al amparo del régimen del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), que el beneficio se obtendría una vez que se cumplen 45 días sin ingreso al mercado laboral y la duración del beneficio sería hasta por 6 meses.

- La duración se establece para un periodo no mayor a seis meses con la posibilidad de obtener el beneficio cada dos años.
- El financiamiento no es contributivo, se desprende de los ingresos públicos de la Ciudad.
- Los fondos son operados por el gobierno de la Ciudad.

De acuerdo con Guerra (2012), tres son los aspectos en los cuales se podría destacar los aciertos y desafíos del programa:

- En su relevancia dentro de la política laboral del país, ya que es un acierto dicha propuesta en un contexto en el cual la política a nivel federal estaba vinculada más a la liberalización y la flexibilización de los marcos regulatorios en materia laboral.
- En su capacidad como política de protección laboral, cuando se ve tan solo por el lado del beneficio monetario en función de la cuantía, tal parece que puede llegar a ser insuficiente ya que no está en relación con los ingresos obtenidos en el empleo perdido, pero cuando se ve por el lado de los productos alternos como son la vinculación con el trabajo o la capacitación y mejoramiento de habilidades se puede compensar la insuficiencia monetaria.
- En su capacidad como política de empleo directo, a diferencia de Chile o Brasil, casos que se trataron en líneas anteriores, el programa en México intenta ser más que una política pasiva en el mercado laboral ya que dados los objetivos del mismo se establecen una serie de restricciones y características en el programa que mejoran las habilidades y capacidades de los trabajadores desempleados y exige la búsqueda de empleo para tener el beneficio.

En el caso de México al igual que en Brasil, quizás uno de sus principales problemas digamos de cobertura, consiste en la magnitud del trabajo informal que es significativo y en la fortaleza del desarrollo institucional ya que la corrupción sigue siendo un lastre para el país. Falta tan sólo esperar que el seguro de desempleo híbrido que ha configurado México

vaya presentando resultados favorables y que, simultáneamente, se instrumenten políticas diferenciadas para atacar el problema de las personas desempleadas.

En función de los casos mencionados se podría pensar que un seguro de desempleo puede funcionar mejor en economías con desarrollo institucional y con un nivel de informalidad bajo¹³. En economías con alto nivel de informalidad y desempleo sería mejor una acción más directa como puede ser la creación de empleos públicos.

3. El Seguro de Desempleo en el Distrito Federal

En el año 2009, el 30 de enero se publicaron de nueva cuenta tanto las Reglas de Operación del seguro de desempleo como las del Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Desempleados del Distrito Federal. Ya para el año 2010 el seguro de desempleo tenía dentro de sus beneficiarios a la población migrante, como se puede apreciar en las Reglas de Operación publicadas el 28 de enero de 2010.

En 2011 no hubo cambios relevantes en lo concerniente a las Reglas de Operación del programa, a diferencia del 2012 que con motivos de la reorganización del Sistema de Transporte Colectivo Metro y con el afán de garantizar una mejor condición de calidad en el servicio se decidió entre otras medidas la reubicación del comercio ambulante para lo cual se consideró a esa población sujeta al Programa de seguro de desempleo.

Las Reglas de Operación publicadas el 9 de febrero de 2012 en la GODF adicionaban dos objetivos específicos que a la letra establecían:

¹³ Villamil, et al. (2011) concuerdan con que la problemática que presenta el seguro de desempleo en Brasil consiste entre otras cosas en la centralización excesiva en el diseño y la operación del programa, así como en las limitaciones organizacionales de los gobiernos locales y de la capacidad institucional.

“C. Otorgar una protección básica a las personas desempleadas que se dedicaban al comercio informal dentro del Sistema de Transporte Colectivo, (S.T.C. Metro) residentes en el Distrito Federal.

“F. En coordinación con el S.T.C. (S.T.C. Metro) y en base al Programa de Regularización del Comercio Ambulante en las Instalaciones y Material Rodante, en lo que le corresponde a la Dirección de Seguro de Desempleo, buscar convertir la actividad informal e ilegal de los vagoneros y pasilleros dentro de las estaciones del metro en una actividad formal.”

Posteriormente el 30 de enero de 2013, en la GODF se dan a conocer las Reglas de Operación del seguro de desempleo en las cuales se reconoce la amplia responsabilidad que tiene el Estado mexicano en tutelar el derecho de sus ciudadanos a un trabajo digno y socialmente útil ya sea de forma activa, fomentando las condiciones necesarias para que se creen nuevos empleos o de forma pasiva a través de un seguro de desempleo. En esta tesitura el Gobierno del Distrito Federal reconoce en el desempleo un problema social y en la instauración del seguro de desempleo una opción para resolverlo.

En las Reglas de Operación se mantienen sin cambio los aspectos relacionados con el beneficio monetario y su temporalidad. Pero en el caso de la población objetivo, dejan de ser considerados los vendedores ambulantes del S. T. C. Metro como una población específica y se adicionan como población vulnerable las personas liberadas o preliberadas de Centros de Reclusión del Distrito Federal.

El 30 de enero de 2014 en la GODF, se dan a conocer las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo 2014 en las que se destaca desde la introducción una reformulación del objetivo principal del programa. Se menciona como un aspecto principal el promover el cumplimiento de los derechos sociales universales en materia de trabajo además de disminuir la desigualdad social revirtiendo procesos de exclusión y segregación social.

En relación con la población objetivo se establece una precisión importante sobre los grupos vulnerables y de alta marginalidad que son particularizados en los casos de las

mujeres que con motivo de estar embarazadas son despedidas de manera injusta. Y el 14 de julio del 2014 en un aviso aclaratorio se adiciona a la población objetivo la categoría de huéspedes de la Ciudad de México a ciudadanos de diferentes nacionalidades.

En las Reglas de Operación de 2015 publicadas en la GODF el 29 de enero de dicho año, a diferencia de las Reglas de Operación de años pasados, se deja de usar la referencia al salario mínimo, indicando que el beneficio económico será de 30 veces la unidad de cuenta de la Ciudad de México y en materia de grupos excluidos y de alta marginalidad se hace específica la referencia a personas indígenas.

A lo largo de los ocho años de operación del programa se puede destacar que uno de los componentes dinámicos en cierta medida ha sido la población objetivo en la cual se han realizado ajustes en función del reconocimiento de algunos grupos no identificados desde el principio, además de algunas condiciones que tienen que ver con aspectos coyunturales. Eso habla bien del Programa en virtud de que aprende de la retroalimentación cotidiana con los beneficiarios y por otra parte ofrece flexibilidad en el logro de los objetivos del Gobierno de la Ciudad.

Por último, con el cambio del salario mínimo a la unidad de cuenta de la Ciudad de México es de esperarse que el Programa ofrezca una mejor prerrogativa para sus beneficiarios.

4. Problemática que da origen al Programa de Seguro de Desempleo

Si se parte de la idea del ciclo económico que es comúnmente aceptada por el gremio de economistas, independientemente de la corriente de pensamiento a la cual se puedan suscribir, teóricamente se argumenta que los países deben instrumentar políticas de carácter contracíclicas, tanto por el lado del ingreso como por el lado del egreso. En lo que existe un acuerdo tácito y en algunos casos explícito es en la utilización de estabilizadores automáticos.

En los casos en los que los países presentan prociclicidad de su política fiscal, como los de Latinoamérica, se supone que la misma puede deberse a que no consiguen consolidar estabilizadores automáticos por el lado del gasto. Un programa de seguro de desempleo varía de forma automática durante el ciclo económico, se destina una cantidad de recursos alta cuando el desempleo es alto y se disminuye cuando baja el desempleo.

En la práctica, la crisis financiera de 2008 dio por resultado el replanteamiento del uso de políticas contracíclicas para atender la degradación de ciertas variables como es el caso de la tasa de desocupación. En términos globales dicha tasa había tenido una fase de recuperación en el periodo de 2002 a 2007; sin embargo, a raíz del suceso mencionado la desocupación escaló de nueva cuenta.

Para los países desarrollados la posibilidad de establecer programas relacionados al seguro de desempleo es una opción que “relativamente” no se ve frenada por cuestiones de recursos limitados, mientras que en el caso de países como México parece que una de las restricciones principales es la carencia de los recursos para establecer con éxito programas sociales a nivel universal.

Aunque suena por demás atractivo, la posición de México entre las economías de menor tasa de desempleo de la OCDE parece poco creíble dado el comportamiento económico que se ha observado en el país durante las últimas décadas. Algunos elementos que pueden ayudar a explicar esa situación de la tasa de desempleo son la existencia del sector informal, altas tasas de migración hacia los Estados Unidos de América, esquemas de subcontratación, entre otros.

En la Ciudad de México, de acuerdo con el INEGI, la tasa de desocupación en promedio para el periodo de 2007 a 2014 se ubicaba alrededor de 6.2% lo que equivale a cerca de 270 mil personas. De acuerdo con esa tasa de desocupación, la Ciudad de México ocupaba el primer lugar en mayor tasa de desocupación.

Dados los números anteriores, cualquier esfuerzo por mejorar la dinámica del mercado laboral en la Ciudad parece una política por demás acertada, sobre todo cuando su planteamiento resulta integral al ofrecer una cantidad monetaria a los beneficiarios para que puedan sufragar algunos gastos en el proceso de colocarse en un nuevo trabajo, así como de vincularlos con bolsas de empleo, capacitarlos y mejorar sus perspectivas laborales.

El seguro de desempleo instrumentado en la Ciudad de México desde el año 2007, al menos en su planteamiento y diseño parece una buena propuesta, pero de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos enmarcados en la LPFEDF, se queda en un programa acotado a su bajo presupuesto que limita, no sólo la cantidad de beneficiarios a los cuales se puede atender, sino también se ve impedido de consolidar una estructura administrativa propia que mejore los resultados en función de su mayor experiencia¹⁴.

5. Aspectos básicos del Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México

La Ley de Promoción y Fomento del Empleo en el Distrito Federal (LPFEDF) promulgada en 2008, crea el programa denominado Seguro de Desempleo “en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal”.

5.1 Objetivos del Seguro de Desempleo

De acuerdo con la Ley antes citada, los objetivos específicos del programa de Seguro de Desempleo se pueden enunciar de la siguiente forma:

- a) Otorgar un derecho económico a los beneficiarios de acuerdo con lo establecido en la propia Ley.

¹⁴ Lo anterior es una observación recurrente que se hace en las evaluaciones internas del Programa Seguro de Desempleo para varios años.

- b) Estimular y promover la incorporación de los beneficiarios a un empleo en el sector formal del D.F.
- c) Impulsar la capacitación de los beneficiarios para fortalecer su potencial laboral mediante el desarrollo de nuevas habilidades.

5.2 Definición del Seguro de Desempleo

De acuerdo con el artículo 8 de la LPFEDF, el Seguro de Desempleo “es un sistema de protección social para las personas desempleadas, residentes del Distrito Federal, tendiente a crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional de empleo digno y socialmente útil”.

5.3 Población potencial y beneficiarios del Seguro de Desempleo

De acuerdo con las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo 2014, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de enero de 2014, se desprende que la población potencial y beneficiarios del programa son los que se enuncian a continuación.

-Beneficiarios directos

Los beneficiarios directos se integran en tres grupos:

- a) Población general, compuesta de personas que estén en una condición de desocupación.
- b) Población tradicionalmente excluida, compuesta por:
 - a. Migrantes connacionales repatriados.
 - b. Huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades.
 - c. Personas preliberadas y liberadas de un centro de reclusión de la Ciudad de México.
 - d. Mujeres despedidas injustificadamente por motivos de embarazo.
 - e. Personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo.
- c) Población en condición de Excepción.

-Beneficiarios indirectos

Los beneficiarios indirectos que pueden ser inferidos por una parte corresponden a los dependientes económicos de los beneficiarios directos, los participantes del Seguro del Desempleo, y por otra a todas las personas que interactúan mediante intercambios comerciales de bienes y servicios con los beneficiarios directos y sus dependientes económicos.

-Excluidos

- i. Población no residente del Distrito Federal.
- ii. Población menor de 18 años.
- iii. Población que haya perdido su empleo en fecha anterior al 1ro de enero de 2012.
- iv. Población general desempleada del sector informal.
- v. Población no demandante activa de empleo.
- vi. Población que no siendo mujer despedida injustamente por motivos de embarazo o personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo no estén dados de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE).

-Perjudicados

Población no perteneciente a la tradicionalmente excluida que no haya trabajado al menos seis meses para una persona física o moral con domicilio fiscal en la Ciudad de México, es decir población informal.

5.4 Selección de beneficiarios

La selección de los beneficiarios se da en función del cumplimiento de los requisitos establecidos en las reglas de operación del Programa y de la disponibilidad presupuestal.

5.5 Productos del Seguro de Desempleo

- a) Estímulo monetario de 30 veces la unidad de cuenta de Distrito Federal.
- b) Vinculación y capacitación con y para el trabajo.
- c) Canalización de los beneficiarios a un empleo en el sector formal.
- d) Reducción del sector informal.
- e) Mejorar las habilidades y la calidad del trabajador así como de su ingreso.

5.6 Duración del Seguro de Desempleo

La duración del Seguro de Desempleo se establece para un periodo de no más de seis meses con la posibilidad de obtenerlo cada dos años, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Haber tenido un empleo posterior a su participación en el Seguro de Desempleo.
- b) Haber cumplido con todos los requisitos y obligaciones cuando fue beneficiario del Seguro de Desempleo.
- c) Haber transcurrido dos años de la entrega del apoyo derivado de su participación anterior en el Seguro de Desempleo.
- d) En el caso de migrantes connacionales repatriados y personas liberadas o preliberadas de centros de reclusión de la Ciudad de México el apoyo se otorgará por única ocasión.

5.7 Responsables

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), es la autoridad responsable de la aplicación del Seguro de Desempleo. Ahora bien, existe también el llamado responsable *intermedio*, en el sentido de que la Dirección de Seguro de Desempleo, es la autoridad responsable de la ejecución del gasto del Seguro de Desempleo.

6. Sobre la evaluación del Programa de Seguro de Desempleo

Esta *Evaluación Externa de Impacto del Programa Seguro de Desempleo, 2009- 2014*, se lleva a cabo dentro del marco establecido por el Programa Anual de Evaluaciones Externas 2015 del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en los términos establecidos en el aviso correspondiente publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de febrero de 2015.

Dicha evaluación se ha planteado como objetivos básicos:

1. Caracterizar, utilizando una batería amplia de variables, a los beneficiarios del programa, antes, durante y posterior al apoyo recibido dentro de dicho programa.
2. Evaluar el impacto de la capacitación proporcionada y la efectividad de los mecanismos de vinculación al mercado de trabajo utilizados.
3. Evaluar correctamente el estado del mercado de trabajo capitalino, como marco de referencia en la cual opera el Programa.

Algunas de las preguntas que se intentará responder en relación con el primer objetivo, cuyo centro son los beneficiarios del programa son las siguientes:

- ¿Cuántas personas se ha beneficiado con el programa anualmente desde su arranque y hasta 2014?
- ¿Cuánto tiempo han gozado del beneficio en comparación con el límite máximo establecido de seis meses?
- ¿Cuántas personas han renovado y por qué no se han podido reinsertar al mercado de trabajo?
- ¿Cuál era el perfil, en términos educativos, de ingresos y por actividad económica, del beneficiario antes de perder su trabajo formal?

El segundo objetivo se encuentra vinculado con el proceso de reincorporación de los beneficiarios por el Seguro de Desempleo al mercado laboral y las cuestiones que al respecto se consideran pertinentes son:

- Cuantificar el número de beneficiarios que no se han reincorporado y el número que sí se ha reincorporado al mercado de trabajo, formal e informal.
- ¿Cuánto tiempo llevó dicha reincorporación?
- ¿Sirvieron la capacitación y la red laboral brindadas por el programa?

En cuanto al tercer objetivo, se tiene que su cumplimiento permitirá una comprensión del entorno en que opera el Programa de Seguro de Desempleo.

Los requerimientos para dar cumplimiento a los dos primeros objetivos fueron los siguientes:

- Análisis de la información disponible en las bases de datos del Programa de Seguro de Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo.
- Elaboración de un cuestionario.
- Apoyo de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo para la aplicación del cuestionario entre los beneficiarios actuales y ex-beneficiarios.
- Entrevista con los responsables y algunos operadores del Programa.
- Un enlace formal con el encargado de la operación del Programa.
- Acceso a su banco de datos.

Las bases para alcanzar el tercer objetivo fueron:

- Información estadística levantada por el INEGI, particularmente la ENOE.
- Si aplica, el Sistema de Cuentas Nacionales.
- Si aplican, los Censos Económicos.

En los siguientes apartados de este informe, se presentan los resultados del análisis del entorno macroeconómico, de la información disponible en las bases de datos de operación del programa y de los resultados de las encuestas que se llevaron a cabo entre las personas que se han beneficiado del programa.

7. El entorno macroeconómico

7.1 Introducción

Medir el efecto de una política pública sobre una variable económica-social constituye un reto estadístico formidable. Inicialmente caben por lo menos tres reflexiones. La primera, para realizarlo se parte de la presunción –o ingenuidad– de que se cuenta con un modelo estadístico que captura completa y correctamente al fenómeno estudiado. Y para tomar una perspectiva correcta respecto a las limitaciones de cualquier ejercicio de naturaleza estadística, cabe recordar que, para el Nobel Clive Granger (1990, p. 2):¹⁵

“Any model will be only an approximation to the generating mechanism, with there being a preference for the best available approximation that is available. It follows that several models can all be equally good approximation.”

La segunda, que existen las condiciones estadísticas para discriminar el efecto de la política económica en cuestión del resto de variables que componen al sistema. Entre otras consideraciones lo anterior pasa, evidentemente, por el tamaño del efecto y su signo, el grado de exogeneidad de las variables explicativas, su retroalimentación, y los rezagos necesarios para que el efecto esperado se verifique. Más adelante abundaremos al respecto.

La tercera reflexión es la siguiente. Sin lugar a dudas el grueso del desempeño de las variables macroeconómicas depende del estado de la economía en su conjunto y, naturalmente, de las políticas económicas federales instrumentadas, en México y en el resto de los países similares, es decir, democráticos y con economías de mercado. En este

¹⁵ Granger, C., 1990. General Introduction. En: C. W. J. Granger (comp.). *Modelling Economic Series: Readings in Econometric Methodology* (pp. 1-23). Oxford: Clarendon Press.

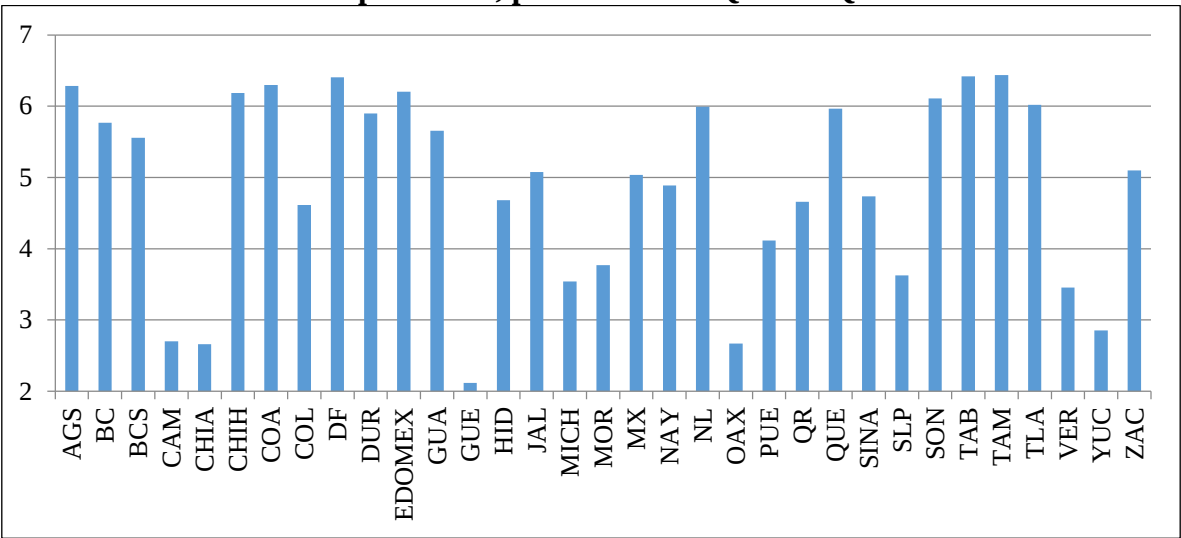
sentido, el impacto de las políticas locales, por ejemplo, del Gobierno de la Ciudad de México, se espera francamente limitado, y en particular en el caso que nos ocupa, de corte digamos, remedial –cabe subrayar, cuestión no menor.

Las anteriores tres consideraciones representan “dificultades” del análisis macroeconómico que se llevó a cabo.

7.2 Algunos hechos estilizados

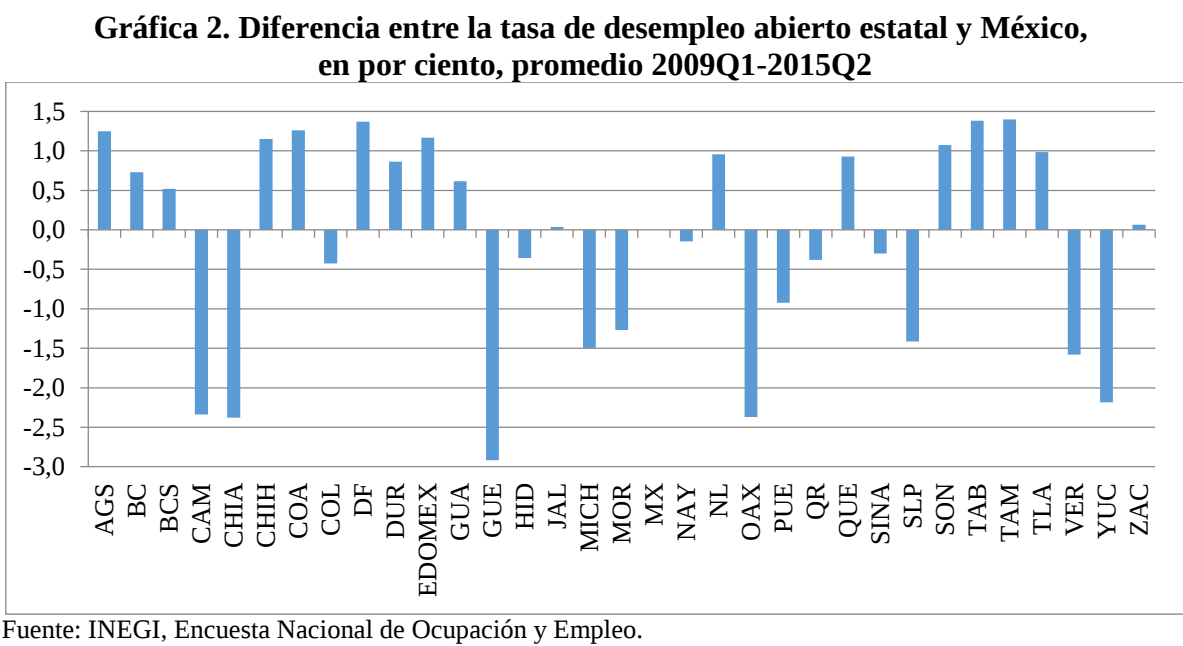
Sería arbitrario de nuestra parte si, teniendo a la mano información por estado de la tasa de desempleo, seleccionamos inicialmente las series de tiempo correspondientes al Distrito Federal, y de algunos otros estados –aún en el caso de poner sobre la mesa algunos criterios razonables. Tenemos que evaluar la variable en cuestión en términos absolutos y relativos. En este sentido, la siguiente gráfica contiene el promedio de la tasa de desempleo abierto para los 31 estados de la República, el Distrito Federal, y la relativa al país en su conjunto (MX).

Gráfica 1. Tasa de desempleo abierto, en por ciento, promedio 2009Q1-2015Q2



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Salta a la vista la dispersión de las medias de la variable analizada entre 2009 y 2015. El estadístico correspondiente al Estado de Guerrero nos advierte de la necesidad de no llegar a conclusiones apresuradas. La siguiente gráfica contiene la diferencia entre la media por entidad y la media nacional.

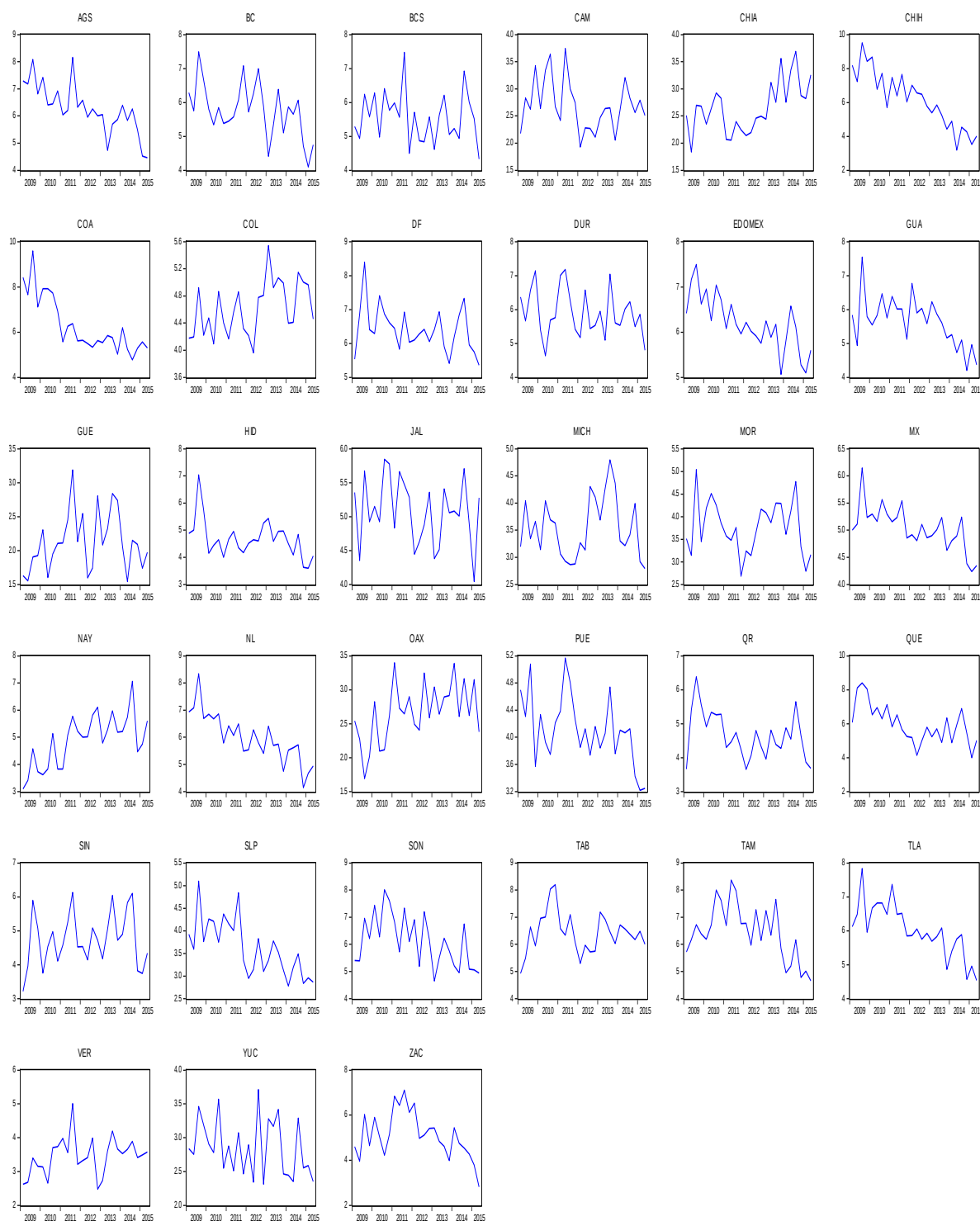


Así las cosas, ya podemos, inicialmente, discriminar entre dos grupos, las entidades que observaron una media superior a la nacional, y lo contrario. Chiapas, Guerrero y Oaxaca, los estados más pobres multidimensionalmente hablando, o si se prefiere con algunas características económicas más o menos similares en términos de su estructura, reportaron los valores negativos más abultados.

Acabamos de enfatizar dos rasgos, uno social y otro, “netamente” económico, con la intención de subrayar que la variable en cuestión sintetiza no sólo aspectos económicos, sino sociales, culturales, históricos, ambientales, políticos, etc. Por su parte, el Distrito Federal, encabeza la brecha en la otra dirección.¹⁶ La siguiente gráfica contiene las series de tiempo por trimestre, por entidad, entre el primer trimestre de 2009 y 2015.

¹⁶ La dispersión es una característica de casi cualquier medición estadística. Por ejemplo, según la Oficina de Estadísticas Laborales, en septiembre de 2015 en Estados Unidos la tasa de desempleo ascendió a 4.9 por

Gráfica 3. Tasa de desempleo abierto trimestral, en por ciento, 2009Q1-2015Q2



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

ciento, y en la Washington-Arlington-Alexandria DC-VA-MD-WV, área estadística metropolitana, fue de 4.3%. El valor menor (mayor) reportado fue de 2.0 en la zona metropolitana de Bismarck, y 9.9 en Visalia-Porterville. Dos valores atípicos fueron El Centro, CA, y Yuma, AZ, 21.6% y 26.0% respectivamente.

En verdad el contenido de la gráfica anterior nos revela, en primer lugar, la variabilidad de las tasas de desempleo al interior de cada entidad, con evoluciones variopintas, ascendentes, descendentes y aplanadas. Si comparamos entre entidades también descubrimos un rango amplio de valores. La Ciudad de México y el Estado de México, ambos, consistentemente –o rígidamente– han reportado valores por encima del cinco por ciento. Para establecer la tendencia de la variable analizada estimaremos la siguiente especificación econométrica:

$$u_t = \alpha_0 + \alpha_1 * Tendencia_t + e_t \quad (1)$$

Donde u_t , $Tendencia_t$, y e_t representan la tasa de desempleo abierto, la tendencia, y los errores del modelo estadístico. Se espera que $\alpha_0 > 0$, pero respecto a α_1 , es decir, la pendiente de la tendencia, cabe recordar el abanico de resultados: positiva, negativa, o no significativa estadísticamente hablando. Inicialmente se muestra un resumen de los resultados del análisis de regresión.¹⁷ Evidentemente, se aplicaron los mínimos cuadrados ordinarios para estimar a la ecuación contenida en (1).

Cuadro 1. Análisis de regresión: tasa de desempleo abierto y tendencia

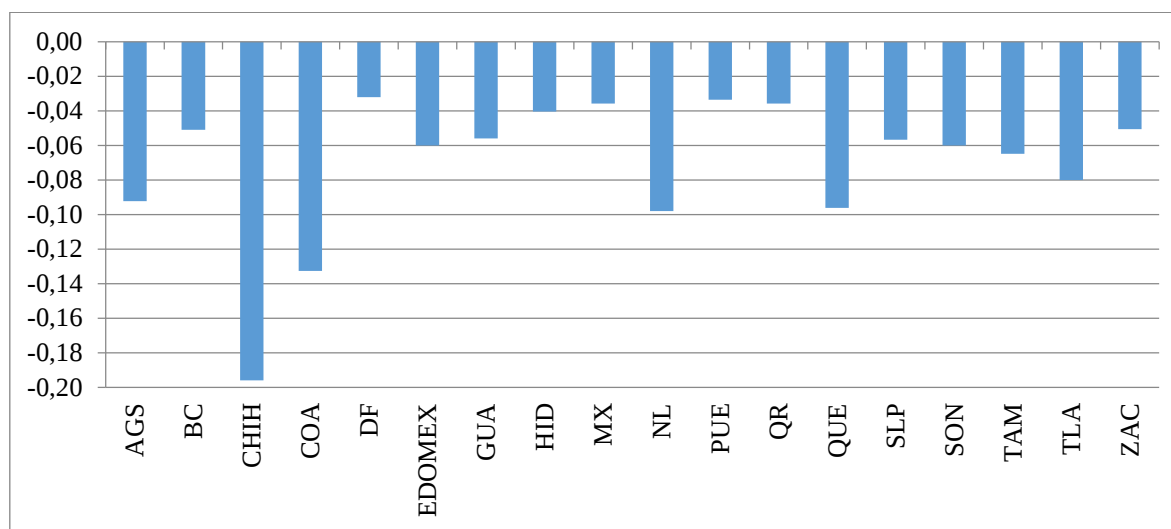
	Negativa	Positiva	No significativa
1	AGS	CHIA	BCS
2	BC	COL	CAM
3	CHIH	NAY	DUR
4	COA	OAX	GUE
5	DF		JAL
6	EDOMEX		MICH
7	GUA		MOR
8	HID		SINA
9	MX		TAB
10	NL		VER
11	PUE		YUC
12	QR		
13	QUE		
14	SLP		
15	SON		
16	TAM		

¹⁷ En el anexo estadístico (Anexo A) se muestra la información detallada relativa a los resultados de las pruebas estadísticas del conjunto de regresiones estimadas.

17	TLA		
18	ZAC		

Este análisis nos permite discriminar entre tres casos. El cuadro anterior pone de manifiesto que en el grueso de las entidades se obtuvo una tendencia negativa. La siguiente pregunta es de qué tamaño. A continuación, graficamos la información para responderla.

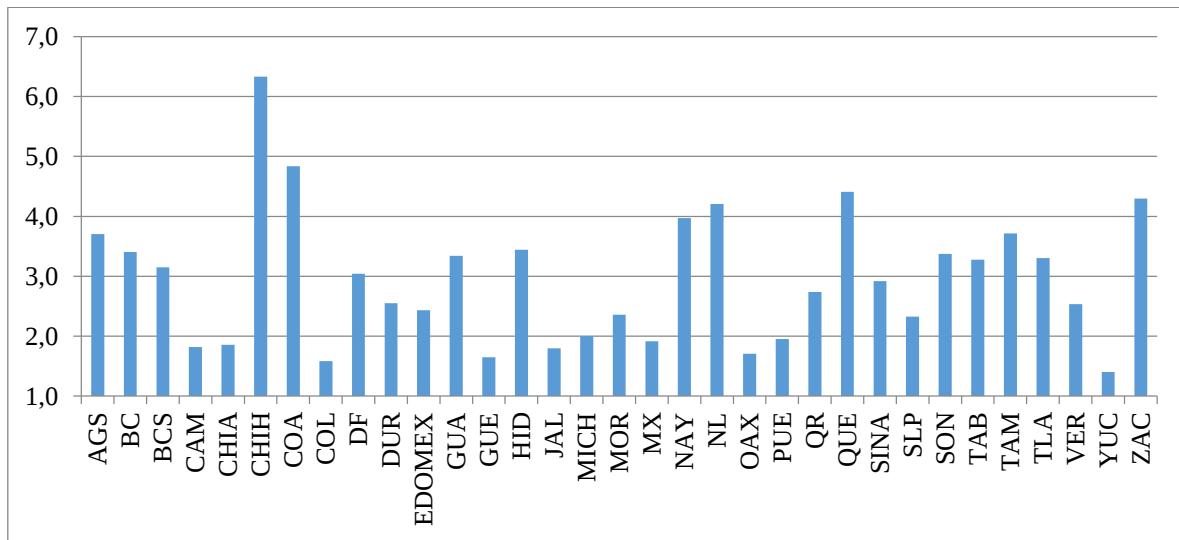
Gráfica 4. Análisis de regresión: casos que presentan una tendencia negativa de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q1-2015Q2



Para interpretar correctamente la gráfica anterior tenemos que recordar que la escala en el eje vertical nos indica el cambio tendencial trimestral de la variable en juego. En verdad los valores son reducidos. Por ejemplo, en el peor de los casos, en Chihuahua, se requieren cinco trimestres para acumular un cambio de un punto porcentual. En general, y en particular en el caso de la Ciudad de México, los resultados del análisis de regresión nos revelan que la variable es bastante rígida a la baja, característica fundamental para entenderla por sí misma, y en esa medida, las dificultades para impactar su valor, y los rezagos en juego, del ejercicio de las políticas públicas.

La siguiente gráfica muestra la diferencia entre los valores menores y mayores de la tasa de desempleo abierto por entidad observados a lo largo del periodo analizado.

Gráfica 5. Diferencia entre los valores máximo y mínimo de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q1-2015Q2

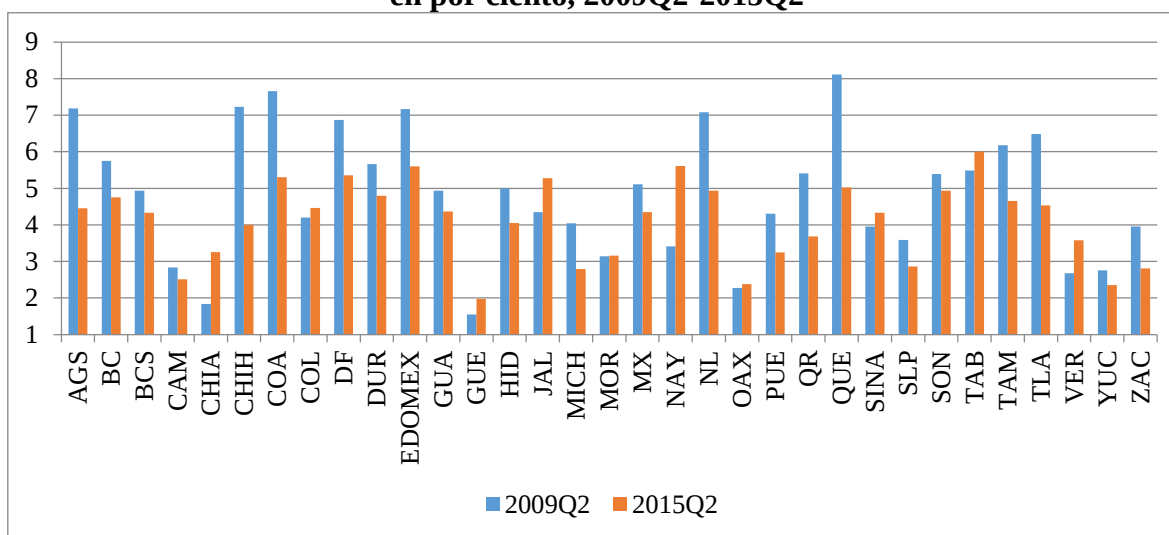


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

El contenido de la gráfica anterior puede interpretarse como una medida de inestabilidad –o como creo afirmaría un financiero– de volatilidad, en el sentido de los subes y bajas de la variable estudiada en términos absolutos. Al respecto se prefiere menos volatilidad que más volatilidad. La diferencia entre los valores mayores y menores representan una regla de dedo gordo para la evaluación del impacto de las políticas económicas y públicas en general que inciden en la tasa de desempleo abierto. En el caso nacional el rango es de dos puntos porcentuales, y en el caso de la Ciudad de México de tres.

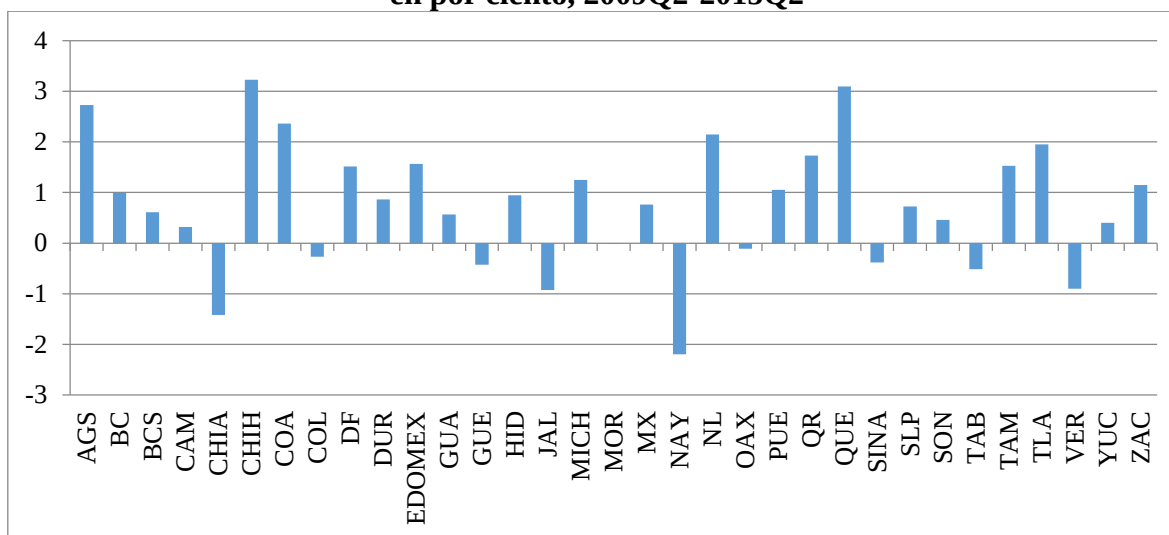
Las siguientes gráficas contienen los valores de la tasa de desempleo al inicio y al final del periodo analizado, y su diferencia, respectivamente.

Gráfica 6. Valor inicial y final de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q2-2015Q2



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Gráfica 7. Diferencia entre el valor inicial y final de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q2-2015Q2

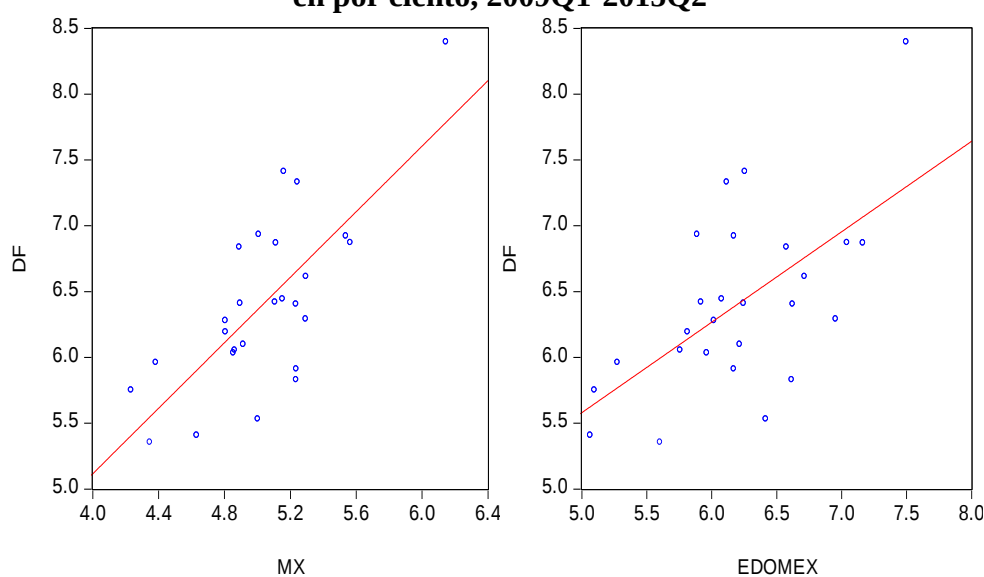


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En la mayoría de las entidades la tasa de desempleo disminuyó entre 2009 y 2015, lo cual constituye una buena noticia en términos absolutos siempre y cuando recordemos que, necesariamente, se arrancó de un valor alto, en la medida que la tasa de desempleo es, por definición, un número positivo.

Como primer paso de nuestro análisis multivariante, a continuación presentamos una gráfica de dispersión de la variable en cuestión para el caso de la tasa de desempleo en el nivel nacional y la correspondiente al Distrito Federal, también se compara la tasa del Distrito Federal con la del Estado de México. Como se ha establecido, las tasas de desempleo abierto en esas dos entidades federativas son relativamente parecidas, por lo que parece que sus mercados de trabajo están, en alguna medida, integrados. En la misma contamos tantos puntos como trimestres contenidos en el periodo analizado.

Gráfica 8. Tasa de desempleo abierto en el Distrito Federal y Estado de México, en por ciento, 2009Q1-2015Q2

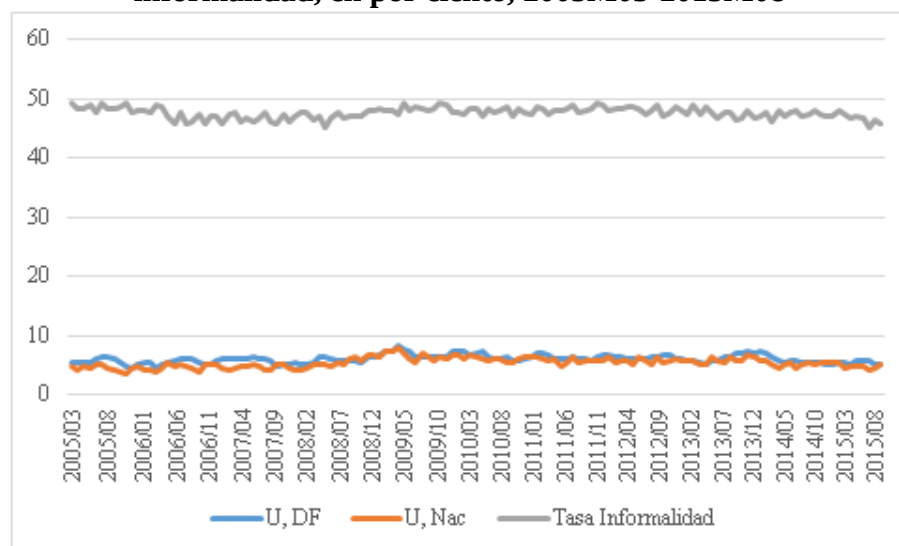


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

El coeficiente de correlación entre las tasas capitalina y nacional ascendió a 0.735, y en el caso de la capitalina y la del Edo Mex fue de 0.608. Estadísticamente hablando, específicamente en términos de las covarianzas en juego, existe una fuerte asociación lineal entre las variables analizadas.

Cerramos el presente apartado con una gráfica que muestra el triste panorama del mercado de trabajo en México con la información más actualizada al momento de elaborar la última versión del presente documento. La gráfica contiene la tasa de desempleo de la Ciudad de México y la Nacional, y la tasa de informalidad nacional (ya que no existe una serie de tiempo semejante por entidad federativa).

Gráfica 9. Tasa de desempleo abierto en el Distrito Federal y en México, y tasa de informalidad, en por ciento, 2005M03-2015M08



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

La gráfica revela que la tasa de desempleo de la Ciudad de México va de la mano de la Nacional, sugiriendo así los alcances cortos de la política local para hacer frente al desajuste nacional; y que el grueso del empleo en el país, y debemos suponer en sus entidades federativas, está radicado en la informalidad, hecho estilizado que si bien señala los límites de un seguro de desempleo como los que existen actualmente en algunos países del mundo y en la Ciudad de México, nos advierte sobre todo, de la insuficiencia en materia de generación de empleos formales, y en la necesidad de hacer más programas, con el mismo corte paliativo, como el que se está analizando en este documento.

Por cierto, si queda alguna duda de la conveniencia de este Programa de Seguro de Desempleo, basta ver la gráfica anterior para advertir las condiciones laborales de la mayoría de la población ocupada en el país. Irónicamente, contar con un empleo mal pagado pero formal, o contar con un seguro de desempleo limitado como el que estamos comentando, es un privilegio para el trabajador promedio de nuestro país, cuestión que habla favorablemente de la visión de derecho económico-social de las autoridades capitalinas. A propósito, hoy la literatura reconoce que los bajos salarios en la economía formal son un incentivo para la generación de la economía informal. Con las políticas

económicas actuales, específicamente las relativas, o que impactan, a los ingresos de los trabajadores, se provoca un círculo vicioso de empleos informales y precariedad de los ingresos laborales, con todas las consecuencias micro y macroeconómicas negativas que hoy son claramente visibles para todos.

7.3 Análisis macro-econométrico tradicional

7.3.1 Análisis de la ganancia (o pérdida) de producto por el desempleo

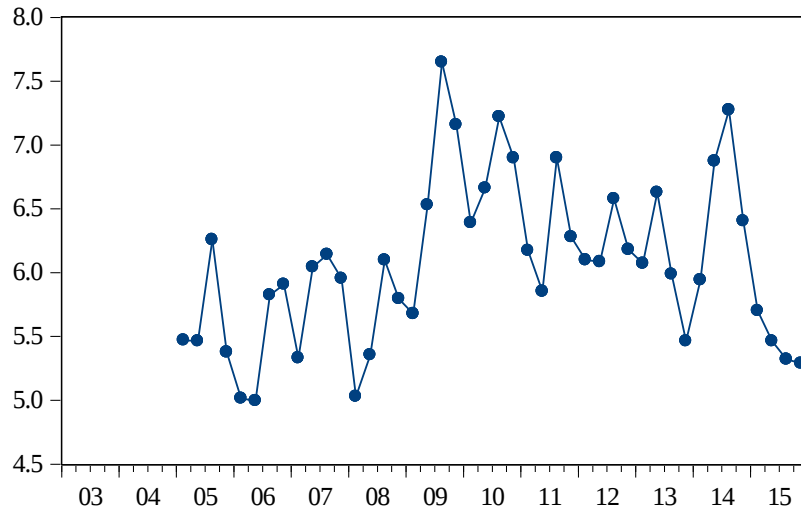
Según Okun (1962), es posible cuantificar la ganancia (o pérdida) de producto interno bruto real derivada del desempleo utilizando la siguiente especificación:

$$u_t = \alpha_0 + \alpha_1 * dy_t + e_t \quad (2)$$

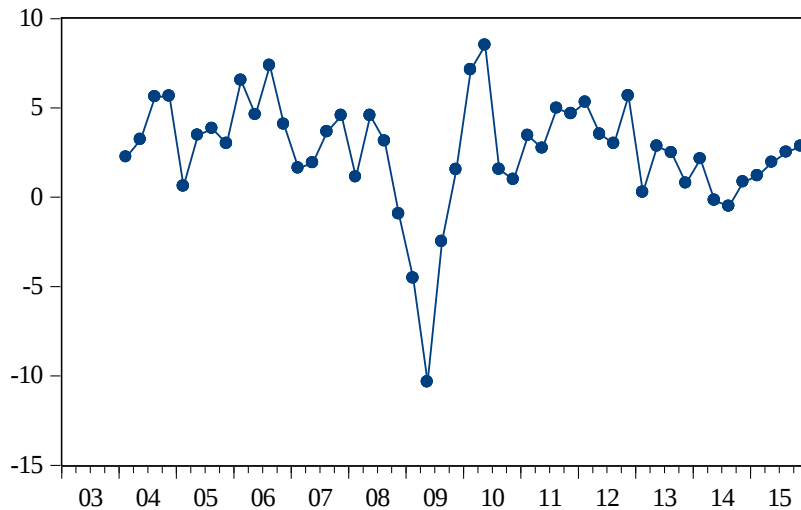
Donde u_t , dy_t , y e_t representan la tasa de desempleo abierto, la tasa porcentual de crecimiento del producto interno bruto real, y las perturbaciones aleatorias. Se espera una alfa cero positiva, y una alfa uno negativa. Los parámetros estimados de las ecuaciones anteriores representan propensiones marginales, esto es, ratios de los cambios de las variables en juego. Específicamente, el incremento (decremento) de la tasa de desempleo ocasionado por la variación de un punto porcentual de la actividad económica.

Como antesala del análisis de regresión a continuación presentamos la tasa de desempleo abierto en la Ciudad de México y el indicador de actividad económica, conocido como índice total de actividad económica estatal correspondiente a la capital. El periodo analizado depende de la disponibilidad de información.

Gráfica 10. Tasa de desempleo abierto en el Distrito Federal y tasa de crecimiento de la actividad económica (DITAE), en por ciento, 2003Q1-2015Q4
UDF



DITAE



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Del análisis gráfico cabe destacar lo siguiente. En primer lugar, desde la crisis del 2008-9 la tasa de desempleo ha disminuido y después del rebote económico en el 2010, la actividad económica muestra un par de ciclos cortos. Así, en los últimos años se observa una fase de expansión, o puesto con otras palabras, la aceleración del crecimiento económico en 2014 y 2015. En segundo lugar, la variabilidad de la tasa de desempleo es bastante mayor que la

observada en el caso de la tasa de crecimiento del indicador de actividad económica capitalino. En este sentido se espera un alfa uno negativo y próximo a cero.

Para obtener significancia estadística de la variable explicativa fue necesario rezagarla un periodo, en este caso, un trimestre, lo cual hace sentido en la medida que las condiciones de los mercados de bienes impactan las condiciones de los mercados de trabajo retardadamente. El ajuste del modelo fue reducido, 0.12, lo que sugiere que la tasa de desempleo es un fenómeno mucho más complejo que lo que sugiere el modelo teórico aplicado en el que, visiblemente, sólo se utiliza una variable explicativa. En la misma dirección, el valor del parámetro estimado, -0.07, sugiere una reacción esperada pero relativamente pequeña de la tasa de desempleo abierto a la tasa de crecimiento económico de la Ciudad de México.

7.3.2 Elasticidades empleo a producto y salario

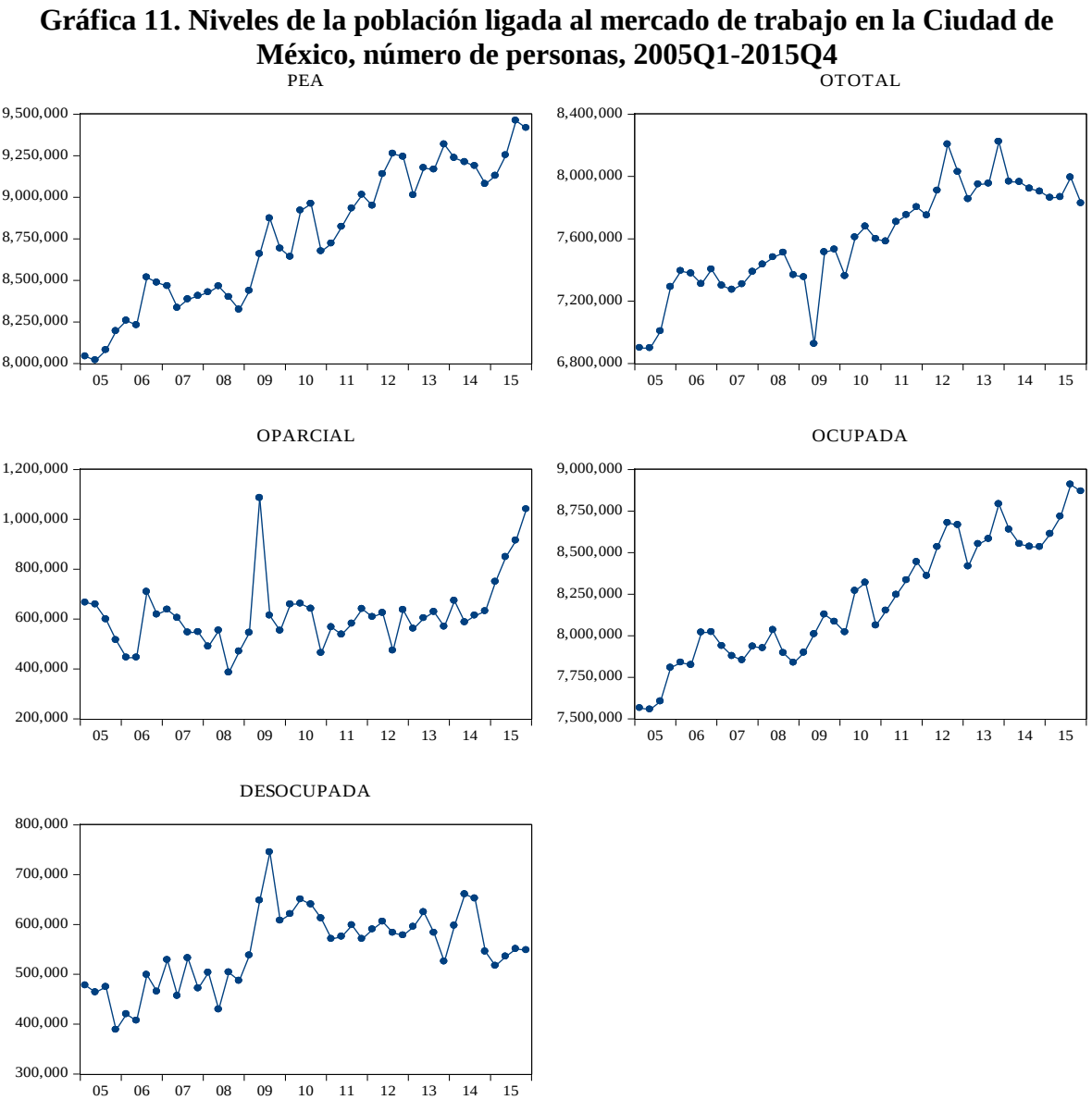
Desde una perspectiva neoclásica, es posible modelar al nivel de empleo de corto plazo observado en una economía con base a la siguiente especificación:

$$L = \left(\frac{W_n}{P} \right)^{\varepsilon_w} Y^{\varepsilon_y} E \quad (3)$$

La ecuación (3) contiene una función típica de demanda no lineal, pero linealizable, en la que el parámetro ε_y representa a la elasticidad empleo a producto o efecto escala, y el coeficiente ε_w simboliza a la elasticidad salario; y L, Wn, P, Y, y E, son el nivel de empleo, los salarios nominales, el nivel de precios, el producto interno bruto real, y las perturbaciones aleatorias respectivamente. La primera elasticidad se espera positiva, en la medida que el aceleramiento (aletargamiento) de la actividad productiva requiere más (menos) trabajo; y la segunda negativa, ya que un mayor (menor) nivel de empleo supone rendimientos decrecientes (crecientes) del trabajo. Cabe destacar que, desde el punto de vista neoclásico, el salario real está en función de la productividad marginal del trabajo

exclusivamente. En este sentido, un alto (bajo) nivel de empleo supone un menor (mayor) salario real pagado.

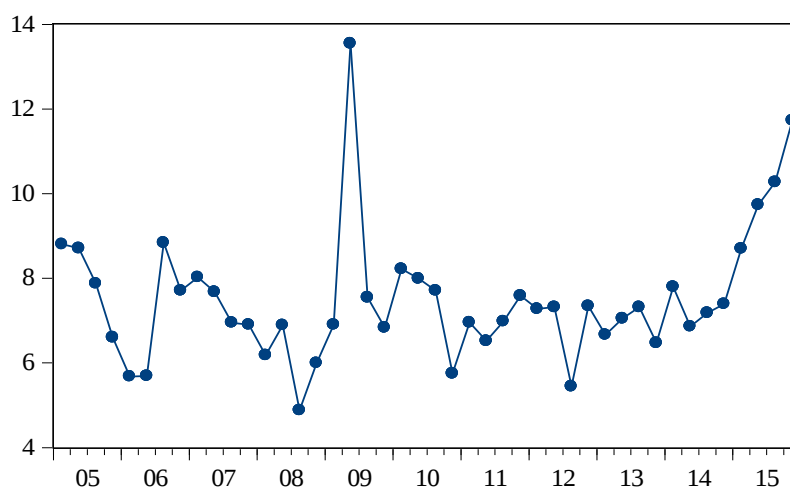
La gráfica 11 contiene los niveles del mercado de trabajo en la Ciudad de México, esto es, el número de personas que componen la PEA, la población ocupada en una jornada normal de trabajo (OTotal), la población ocupada parcialmente o subocupada (OParcial), la suma de las dos anteriores (Ocupación), y la población desocupada.



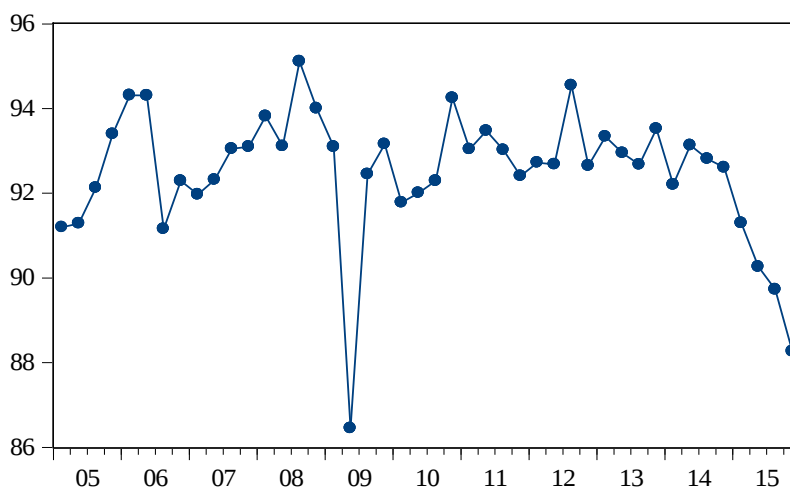
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Las magnitudes de las variables nos hablan respecto al tamaño de los retos de las políticas públicas y del número de personas afectadas por el mal funcionamiento de la macroeconomía del país. En la última parte del periodo analizado la PEA suma alrededor de 9.5 millones de personas, de las cuales casi 9 millones están ocupadas y el resto desocupadas, poco más de medio millón de personas. Pero la siguiente gráfica pone de relieve, en porcentaje de la población ocupada, cuántas tienen una jornada normal de trabajo y cuántas se ubican en el subempleo.

Gráfica 12. Participaciones del empleo normal y subempleo en la población ocupada en la Ciudad de México, en por ciento, 2005Q1-2015Q4
TASAPARCIAL



TASATOTAL

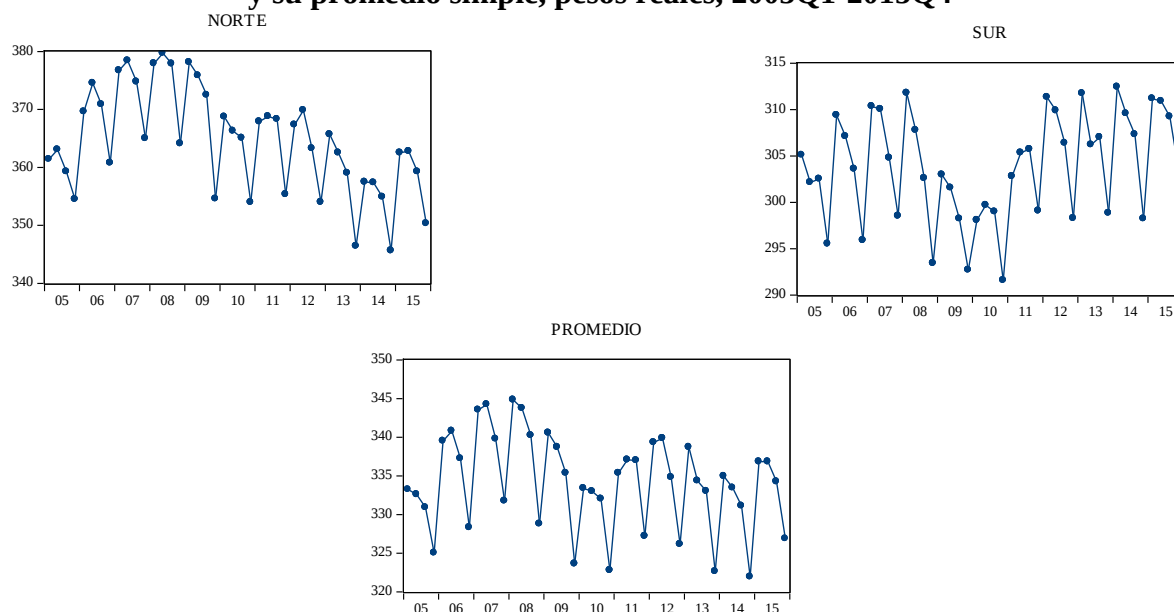


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

La anterior gráfica revela el deterioro de las condiciones de ocupación o, con otras palabras, la falta de generación de trabajos decentes. En el último año, más del diez por ciento de la población ocupada está subocupada. Así, al problema del desempleo se le añade el subempleo, temas ambos que deben ser enfrentados por las políticas públicas.

La siguiente gráfica contiene el salario base de cotización al IMSS en las dos zonas en las que el INEGI separa a la Ciudad de México, el Centro-Norte y el Centro-Sur, en pesos reales base segunda quincena de diciembre de 2010=100.

Gráfica 13. Salario cotizado al IMSS en las zonas norte y sur de la Ciudad de México y su promedio simple, pesos reales, 2005Q1-2015Q4

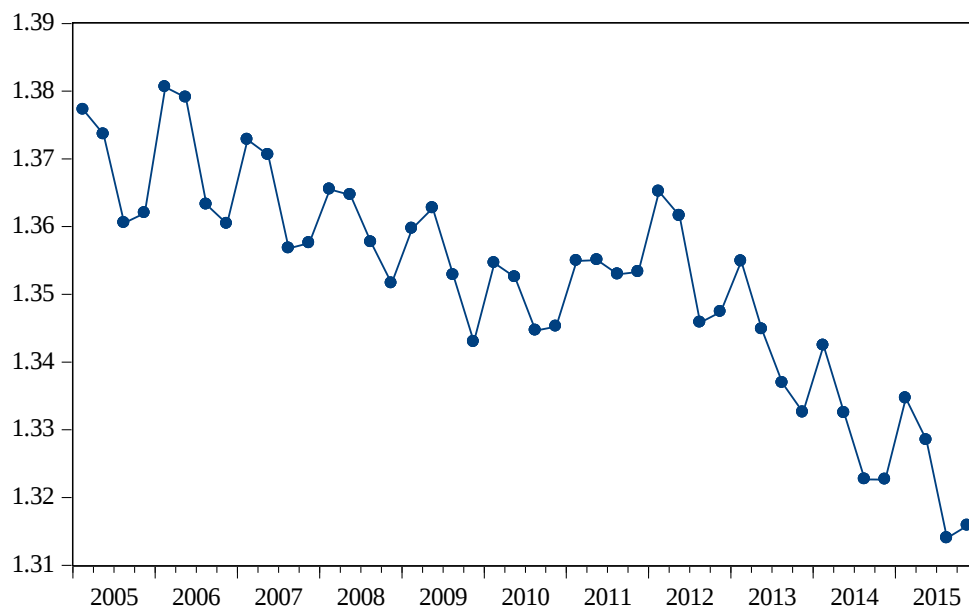


Fuente: INEGI

A partir de la crisis mundial del 2008-9 el salario en la zona norte, la zona industrial de la Ciudad, ha caído. En contraste, en la zona sur, ligada más bien a servicios, muestra una mejora a partir del 2010-1. En promedio los salarios están por debajo de su nivel antes de la crisis.

La siguiente gráfica 14 muestra el comparativo, es decir, el salario real promedio de la Ciudad de México dividido por el Nacional.

Gráfica 14. Salario cotizado al IMSS en Ciudad de México dividido entre el Nacional, número de veces, 2005Q1-2015Q4
COMPARATIVO



Fuente: INEGI

La Ciudad de México paga salarios que son superiores en un tercio respecto al monto nacional, cantidad bastante superior. A lo largo del periodo analizado se observó una disminución mínima, de 38% superior a 32%.

Los resultados de la regresión inspirada en la ecuación anteriormente mostrada fueron realmente interesantes. Se obtuvo un coeficiente de determinación elevado, de 0.83, con una elasticidad producto de 0.54, lo que implica que por cada punto porcentual que crece la economía capitalina el empleo crece en poco más de medio punto porcentual, lo que dicho sea de paso es consistente con el ejercicio inspirado en la Ley de Okun en el sentido de que el empleo sí depende del ritmo de la actividad económica pero el desempleo es un fenómeno mucho más complejo. Y lo más interesante, la elasticidad precio no resultó negativa sino positiva, igual a 0.37, implicando que mejores salarios promueven el empleo.

8. Desempeño del Programa

En esta parte del reporte de la evaluación se presentan los resultados del análisis del desempeño del programa durante el periodo de evaluación. En la primera sección de esta parte, se presenta el análisis del Programa que se lleva a cabo con base en los datos de su operación con que cuenta la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México. Este análisis permite obtener una caracterización de los beneficiarios del programa.

Posteriormente, se presentan los resultados del análisis de una encuesta que se llevó a cabo entre beneficiarios del Programa con apoyo de la dependencia antes mencionada. Con base en dicho análisis se puede complementar la caracterización de los beneficiarios y tener una base para evaluar el impacto del programa en su inserción al mercado de trabajo.

El análisis de los resultados de la encuesta antes señalada, se complementa mediante la comparación de algunos de sus resultados importantes, con los resultados de otra encuesta llevada a cabo en una muestra, compuesta por participantes del programa en 2015, así como con un análisis econométrico del impacto de la capacitación en la duración del desempleo y en el salario y las condiciones laborales al incorporarse a un nuevo empleo después de haber gozado de los beneficios otorgados por el programa.

8.1 Análisis de los datos de operación del programa 2009-2014

En el cuadro 2, se puede observar que el presupuesto asignado en términos nominales, en promedio, 542.033 millones por año y un total de 3,252.2 millones durante el periodo, ha tenido incrementos durante casi todos los años del periodo de evaluación, con excepción del año 2012, en cual la asignación presupuestal se redujo en un 4.84% aproximadamente. No obstante, es conveniente destacar que exceptuando el incremento otorgado en 2010 (10%) y 2013 (4.31%) los incrementos de los recursos que se han asignado al programa han sido relativamente pequeños por lo general: 1.49% en 2011 y 0.83% en 2014.

Cuadro 2. Presupuesto asignado, beneficiarios y gasto por beneficiario

Año	Presupuesto asignado (\$)	Beneficiarios			Gasto por beneficiario		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2009	500,000,000.00	23,511	28,795	52,306	21,266.64	17,364.13	9,559.13
2010	550,000,000.00	25,365	27,058	52,423	21,683.42	20,326.71	10,491.58
2011	558,200,000.00	16,458	22,884	39,342	33,916.64	24,392.59	14,188.40
2012	531,200,000.00	13,769	18,218	31,987	38,579.42	29,157.98	16,606.75
2013	554,100,000.00	10,560	10,955	21,515	52,471.59	50,579.64	25,754.13
2014	558,700,000.00	19,297	18,013	37,310	28,952.69	31,016.49	14,974.54
Promedio	542,033,333.33	18,160	20,987	39,147	32,811.7	28,806.25	15,262.42

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México.

En relación con el número total de beneficiarios del Programa (en promedio 39,147 por año), se puede observar que entre 2011 y 2013 tuvo caídas consecutivas que lo redujeron en forma continua, acumulando una reducción superior al 58.95% respecto de 2010, año en el cual había crecido apenas un 0.22% respecto del año previo. A pesar de ese comportamiento generalizado, se puede ver una notoria recuperación en el año 2014, en el cual, el crecimiento anual observado es de 73.41% respecto de 2013, haciendo que se redujera la pérdida a un 28.83% en relación con el máximo número de beneficiarios que se dio en 2010 (52,423 entre hombres y mujeres).

Desde la perspectiva del género de los beneficiarios se observa que con excepción de 2014, en todos los años del periodo sujeto a evaluación, el número de mujeres que han gozado de los beneficios del programa ha sido mayor que el de hombres. El promedio de las beneficiarias que han participado en el Programa es de 53.5%, en tanto que el de hombres que han recibido beneficios del mismo es de 46.5%, lo que representa respectivamente en números absolutos 20,987 y 18,160 beneficiarios en promedio anual.

En cuanto al gasto por beneficiario se tiene que en términos nominales, después de haber crecido en forma continua hasta 2013 que como puede verse representa el nivel máximo del periodo evaluado con un crecimiento notable respecto del año inmediato anterior, en 2014 se redujo a un nivel cercano al promedio de \$15,262.42 por persona beneficiada. Por otra parte es conveniente destacar que el gasto individual ha sido mayor por participante beneficiado del género masculino de 2009 al 2013, siendo mayor el gasto ejercido por participante del género femenino únicamente durante 2014. Los promedios que pueden

estimarse mediante estos datos son de \$ 32,811.73 por participante masculino y de \$28,806.25 por participante del género femenino. No obstante lo anterior, es conveniente destacar que en el año 2014 el gasto por participante mujer es superior al gasto por participante del género masculino.

Cuando se hacen las comparaciones del comportamiento del crecimiento anual en el presupuesto asignado en términos reales, considerando todas las cifras monetarias en términos de pesos de la segunda quincena de diciembre de 2009, se puede ver que el promedio anual es ligeramente superior a 491.437 millones de pesos y en total suman los recursos monetarios asignados un total de 2,948.625 millones de pesos.

Asimismo, se sostiene que el crecimiento anual presupuestal para 2010 es el mayor de todo el periodo, aunque en términos reales se puede ver que el incremento que se observó es únicamente de aproximadamente el 5.21%, como se desprende de los datos mostrados en el cuadro 3. Por su parte, el crecimiento nominal anual observado para el año 2013 se convierte ahora en un insignificante 0.21% en pesos constantes de diciembre de 2009.

Lo que resulta más sorprendente es ver que en todos los demás años el presupuesto en términos reales se ha contraído: 2.21% en 2011, casi 7.95% en 2012 y 3.02% en 2014. Estas reducciones han llevado a que el presupuesto asignado para los años 2012, 2013 y 2014 sea menor en términos reales que el presupuesto asignado durante el primer año de funcionamiento del programa, al igual que resulta el promedio real anual del presupuesto asignado durante el horizonte cubierto por esta evaluación (2009-2014). También se puede observar que en general, excepto para 2014, el gasto real anual por participante del género femenino ha sido menor que el correspondiente a los participantes hombres.

En el cuadro 4 se describen el número de participantes de acuerdo con la edad del beneficiario. En dicho cuadro se puede ver que para los seis años del periodo de evaluación, el grupo de beneficiarios de 30 a 39 años, cuenta con el promedio anual más alto (12,249), en tanto que los de 70 años y más con el promedio más bajo (133). También se desprende de los datos de ese cuadro, que el grueso de quienes han gozado de los beneficios del programa entre 2009 y 2014 son personas cuyas edades son menores a los 50 años de edad. Con un mínimo de participación en el presupuesto en pesos de la segunda quincena de

diciembre de 2009 de 79.5% en 2014 y un máximo de 85.3% en 2009, este grupo representa en promedio el 82.03% de las personas que se ha visto beneficiadas durante el periodo cubierto por esta evaluación.

Cuadro 3. Presupuesto asignado y gasto por beneficiario en términos reales

Año	Presupuesto asignado, pesos de la segunda quincena de diciembre de 2009	<i>Gasto real por beneficiario</i>		
		<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
2009	500,000,000.00	21,266.64	17,364.13	9,559.13
2010	526,041,113.56	20,738.86	19,441.24	10,034.55
2011	514,388,581.11	31,254.62	22,478.09	13,074.79
2012	473,503,766.94	34,389.12	25,990.99	14,803.01
2013	474,515,387.87	44,935.17	43,314.96	22,055.10
2014	460,176,994.28	23,847.07	25,546.94	12,333.88
Promedio	491,437,640.63	29,405.25	25,689.39	13,643.41

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México y de Banxico

Si se considera a quienes han gozado de los beneficios del Programa del Seguro de Desempleo antes de alcanzar el estatus de cesantía en edad avanzada, la cual se define como la privación de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad de acuerdo con la Ley del Seguro Social, se tiene que el promedio de participantes y su participación en el presupuesto en términos reales ha sido alrededor del 96.65% durante el periodo de referencia.

Cuadro 4. Beneficiarios por rango de edad

Rango	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
18 a 29	15,423	13,808	10,953	7,858	4,900	8,465	10,235
30 a 39	17,121	16,866	11,593	9,953	6,694	11,266	12,249
40 a 49	12,075	13,155	9,450	8,307	5,781	9,932	9,783
50 a 59	6,334	6,971	5,829	4,846	3,526	5,954	5,577
60 a 69	1,259	1,524	1,418	955	582	1,289	1,171
70 y más	94	99	99	68	32	404	133
Total	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	39,147

Fuente: Programa de Seguro de Desempleo en la Ciudad de México

De acuerdo con el nivel de estudios del beneficiario, véase cuadro 5, se puede ver que predominan los beneficiarios del Seguro del Desempleo que cuentan con formación escolar

hasta el nivel de secundaria, 34.06% o casi un tercio del total en promedio durante el periodo que va de 2009 a 2014. Le sigue como nivel máximo educativo el de bachillerato que junto con el de secundaria antes referido suman para dar un promedio de casi 60.4% del total de los beneficiarios que han gozado del programa durante el periodo que cubre esta evaluación. Es de destacarse que también entre los beneficiarios de dicho programa se encuentra que un promedio de casi 15.58% cuenta con estudios superiores a los niveles de bachillerato incluyendo también algunos participantes con estudios de maestría y doctorado, aunque es conveniente señalar que en este último caso sólo se encuentra un promedio de beneficiarios de menos del 0.03%. Si no se consideran los participantes para los cuales no se contó con información en 2009, o no se especificó su nivel de estudios, tenemos que son pocas las personas que no cuentan con estudios formales, 227 en promedio por año, escasamente un 0.58% en promedio anual.

Cuadro 5. Beneficiarios por nivel de escolaridad

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
<i>Sin información</i>	3,987	0	0	0	2	2	665.17
<i>No especificado</i>	176	83	131	48	50	86	95.67
<i>Ninguno</i>	321	266	223	160	111	281	227.00
<i>Primaria</i>	6,371	6,281	5,295	3,849	2,144	4,375	4,719.17
<i>Secundaria</i>	15,968	17,964	16,071	11,221	6,784	11,981	13,331.50
<i>Bachillerato</i>	11,921	14,549	9,914	8,856	5,818	10,279	10,222.83
<i>Técnico</i>	5,525	3,980	2,416	2,309	1,614	2,478	3,053.67
<i>Comercial</i>	1	1,675	1,020	999	662	976	888.83
<i>Superior</i>	7,734	7,367	4,162	4,396	4,190	6,600	5,741.50
<i>Maestría</i>	291	247	100	142	134	238	192.00
<i>Doctorado</i>	11	11	10	7	6	14	9.83
<i>Total</i>	52,306	52,423	39,342	31,987	21,515	37,310	

Fuente: Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal

El conjunto de beneficiarios que vive con una pareja suman en promedio el 50.66% de personas beneficiadas por el programa anualmente, en tanto que las madres y padres solteros representan el 5.3% en promedio por año, siendo el grueso de este grupo las madres solteras que cuentan por un poco más del 4.9%. Las personas solteras que se han beneficiado del programa suman alrededor de un 35.47%.

Cuadro 6. Estado civil de los beneficiarios

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
<i>Sin información</i>	15	0	0	0	0	0	2.50
<i>Casado(a)</i>	21,207	22,504	15,482	12,441	8,597	14,353	15,764.00
<i>Divorciado(a)</i>	1,692	3,094	2,286	1,857	1,289	1,900	2,019.67
<i>Madre soltera</i>	1,751	3,138	2,625	1,902	923	1,231	1,928.33
<i>Otro</i>	5,017	0	0	0	0	0	2,508.50
<i>Padre soltero</i>	102	165	201	107	116	132	137.17
<i>Soltero(a)</i>	18,544	17,078	13,889	11,501	7,622	14,223	13,809.50
<i>Unión libre</i>	3,485	5,521	3,934	3,572	2,678	4,859	4,008.17
<i>Viudo(a)</i>	493	923	925	607	290	612	641.67

De acuerdo con el cuadro 7, el grueso de los beneficiarios del programa durante el horizonte de esta evaluación contaba con una duración en el último empleo de entre seis meses y hasta dos años, aproximadamente el 63.4% en promedio durante todo el periodo. No obstante, es conveniente señalar que el grupo de beneficiarios catalogado con una duración mayor o igual a cinco años en el último empleo también resulta bastante numeroso, en promedio el 22.75% entre 2009 y 2014; incluso puede verse que en 2010 y 2014 resultó ser el grupo más numeroso.

Cuadro 7. Duración de los beneficiarios en el último empleo

Tiempo	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>No disponible</i>	17	14	8	4	96	8
<i>6 A 11 MESES</i>	12,694	10,289	8,072	6,087	6,288	9,181
<i>1 AÑO</i>	13,615	12,834	13,223	10,232	4,234	6,889
<i>2 AÑOS</i>	8,405	8,267	6,199	4,869	2,801	4,808
<i>3 AÑOS</i>	4,530	4,676	3,262	2,671	1,747	3,331
<i>4 AÑOS</i>	2,701	2,660	1,753	1,709	1,174	2,213
<i>5 AÑOS Y MAS</i>	10,344	13,683	6,825	6,415	5,175	10,880

8.2 Análisis de los resultados de la encuesta

Como puede observarse en la sección previa, de acuerdo con los registros del programa de seguro de desempleo, durante el periodo de seis años que comprende esta evaluación de impacto se tuvo un total de 196,870 personas que recibieron dicho beneficio. Evidentemente el encuestar a ese número de personas no es factible en términos de la economía de recursos humanos, físicos y monetarios, así como en términos del tiempo que se requeriría; razón por la cual se optó por la aplicación de una encuesta y el análisis de los resultados de la misma.

En esta parte se presentan los resultados de la encuesta que se llevó a cabo con apoyo de la Dirección del Seguro del Desempleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México mediante la aplicación del cuestionario que se muestra en el Anexo B durante entrevistas telefónicas a personas que recibieron el beneficio del programa de seguro de desempleo entre 2009 y 2014.

La fórmula para determinar el tamaño de una muestra a partir de poblaciones mayores a cien mil (100,000) elementos, técnicamente equiparables con poblaciones de tamaño infinito, es la siguiente:

$$n = \frac{z^2 * p * q}{e^2}$$
$$q = 1 - p$$

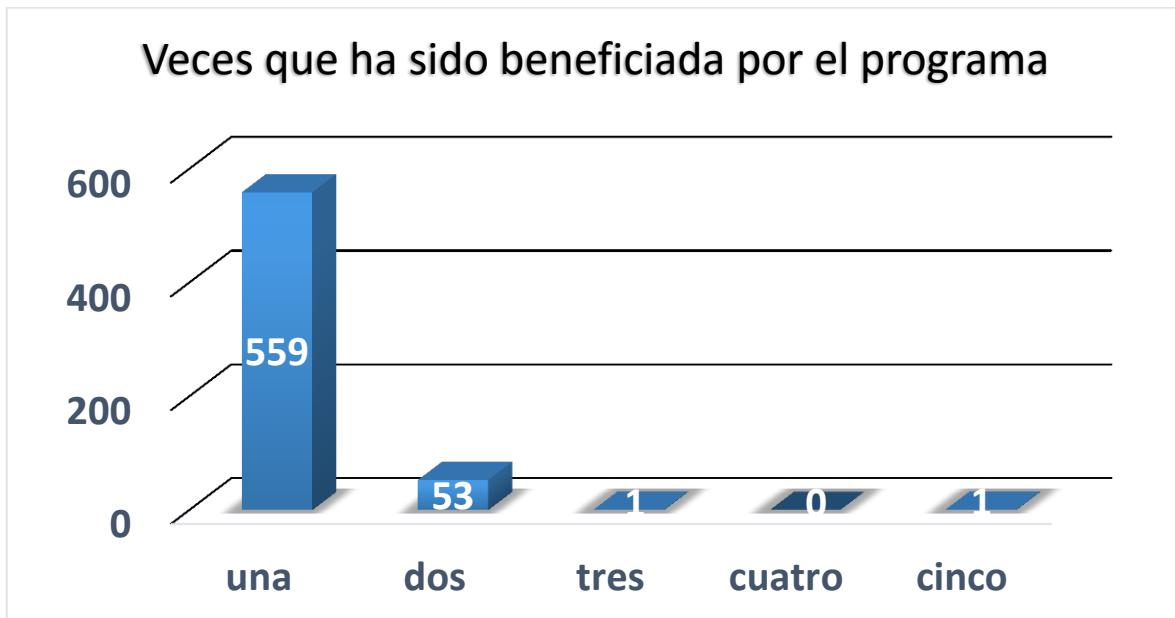
donde n es el tamaño de la muestra, z es el valor de la constante de acuerdo con el nivel de confianza que se desea tener en los resultados, p es la proporción teórica de la población en la que se observa la característica analizada y e es la precisión que se busca o, en forma equivalente, el margen de error que se está dispuesto a tolerar en las estimaciones proporcionadas por la encuesta. Con base en dicha fórmula, si se desea un nivel de confianza del 99% y con una precisión dada por un margen de error del 5% se tiene:

$$n = \frac{2.33^2 * 0.5 * 0.5}{0.5^2} = 543$$

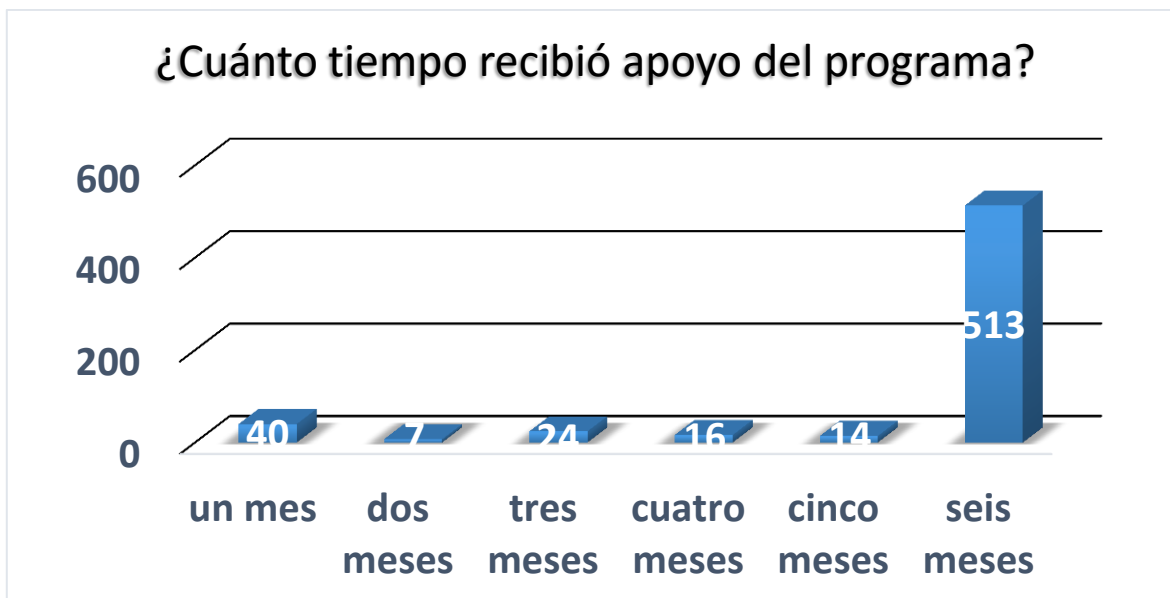
es decir, se requirieron 543 encuestas cuando menos para alcanzar ese nivel de confianza y contar con ese margen de precisión. Se aplicó el cuestionario a un total de 614 beneficiarios, lo que disminuye el margen de error llevándolo al 4.7%.

De acuerdo con las respuestas que se recabaron (véase gráfica 15), se tiene que la mayor parte de beneficiarios, el 91.04% del total encuestado, únicamente ha gozado del seguro de desempleo una sola vez. El 8.63% ha participado como beneficiario del programa hasta en dos ocasiones. En cuanto al tiempo que duraron dentro del programa, gráfica 16, se puede ver que el grueso de respondentes, 83.55%, gozó del apoyo durante el tiempo máximo (seis meses), en tanto que el 6.51% únicamente se mantuvo dentro del programa durante un mes.

Gráfica 15. Participación en el programa



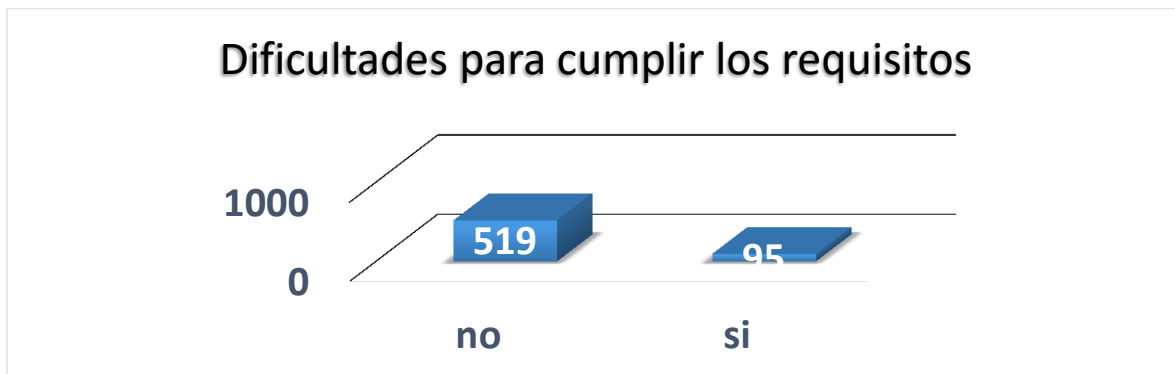
Gráfica 16. Tiempo que se gozó del seguro de desempleo



Como puede verse en la gráfica 17, la mayoría de los encuestados respondió que no enfrentó dificultades para cumplir los requisitos de ingreso al programa. El 84.53% respondió negativamente a la pregunta 4 del cuestionario: ¿Encontró algunas dificultades para cumplir los requisitos que se exigen para ingresar al programa?

Entre los que enfrentaron alguna dificultad es conveniente mencionar que en ocasiones se debió a falta de algún documento que debe ser expedido por la empresa o el IMSS o que no se contaba con algún otro comprobante requerido por los términos de inscripción al programa, como es el caso de documentación probatoria expedida por el patrón. Hubo muy pocos comentarios que se hicieron respecto al trato recibido por parte del personal del programa encargado de atender a los solicitantes, aunque algunas de las opiniones contrarias al respecto señalaron como un problema la información y orientación recibidas durante los procedimientos de ingreso al programa.

Gráfica 17. Se encontraron dificultades para cumplir los requisitos



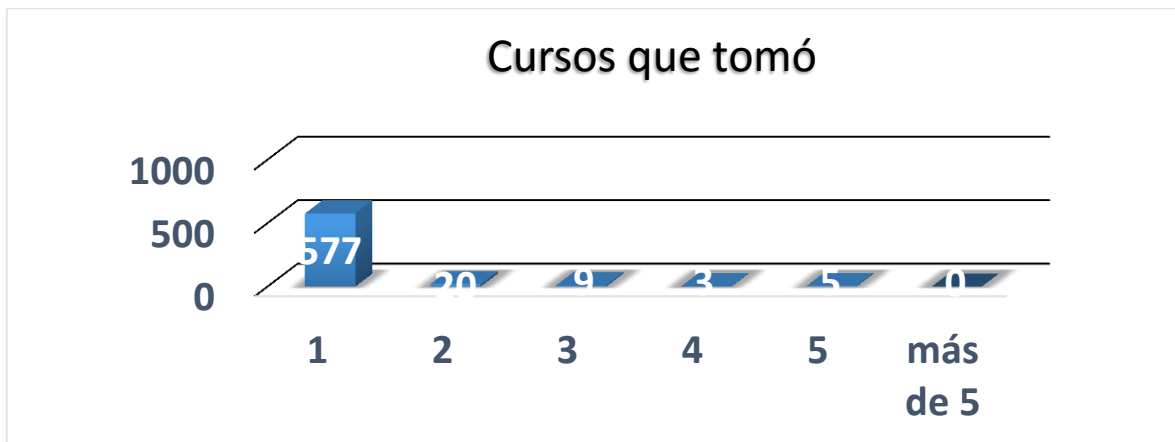
Como lo evidencian los datos presentados en la gráfica 18, no parece haber mucha inconformidad por parte de los encuestados en cuanto a la atención recibida, toda vez que 523 personas contestaron que había sido excelente (200) o buena (323), es decir, el 85.18% de los encuestados se sintieron satisfechos con la atención que se les brindó por parte del personal del programa.

Gráfica 18. Atención recibida por el usuario del programa



En la gráfica 19 se puede ver que casi la totalidad de los beneficiarios del programa que fueron encuestados participó en actividades de capacitación tomando al menos un curso (93.97%). En la gráfica 20 se puede ver que la mayor parte de los encuestados 97.23%, considera que los cursos tomados le fueron al menos de mucha utilidad en tanto que únicamente unos cuantos respondieron que no le habían servido.

Gráfica 19. Capacitación tomada



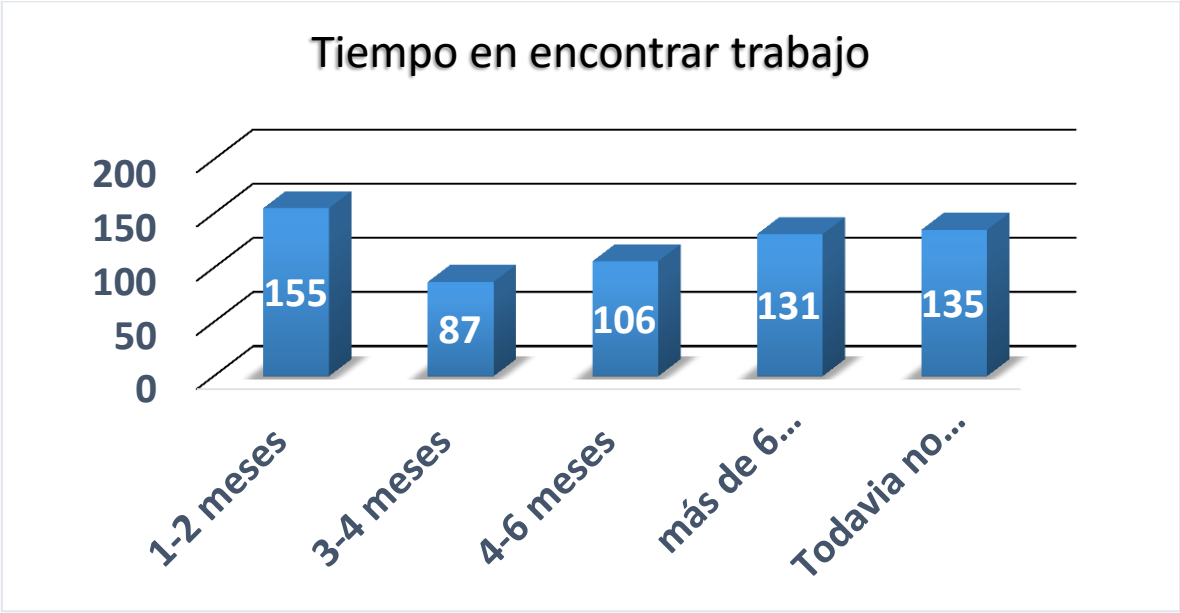
Gráfica 20. Utilidad de los cursos de capacitación



Como se observa en la gráfica 21, Es conveniente observar que poco más de la cuarta parte de entrevistados, 25.24%, reporta haber encontrado trabajo entre uno y dos meses. De acuerdo con el estudio titulado *OECD Employment Outlook 2015*, publicado por la OECD, el desempleo que dura más de 12 meses puede considerarse como de larga duración. En relación con este punto resulta de gran importancia destacar que el 56.68% de los encuestados señaló que había tardado menos de seis meses en encontrar un empleo, en

tanto que otro 21.34% respondió que había tardado más de seis meses en reincorporarse a la fuerza laboral. Sin embargo, al mismo tiempo se observa que el 21.99% indicó que a la fecha del levantamiento de la información todavía no se encontraba laborando en algún empleo.

Gráfica 21. Tiempo transcurrido en meses para reincorporarse al trabajo



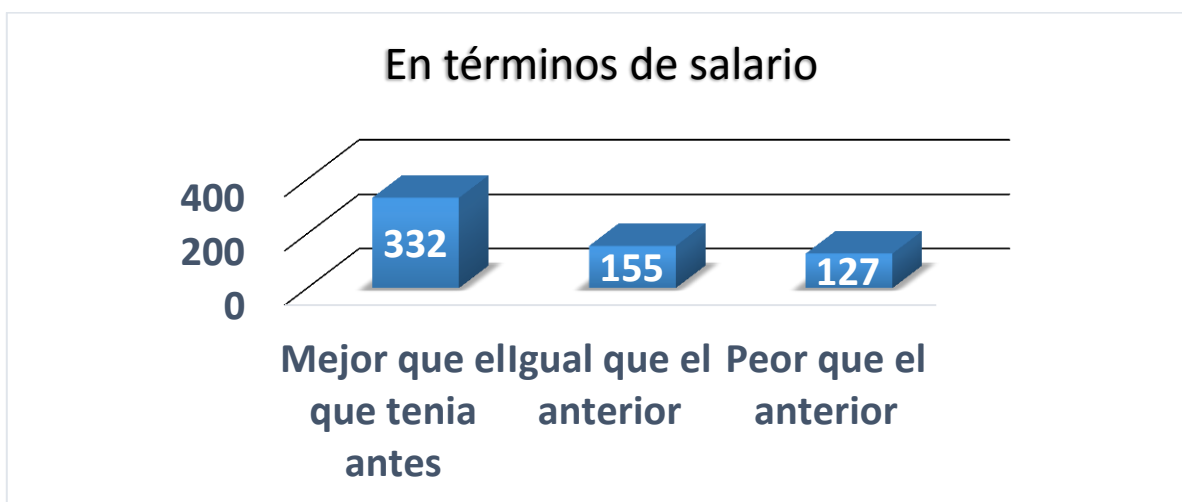
En cuanto a la pregunta sobre cómo se obtuvo la oportunidad para incorporarse a un nuevo puesto de trabajo (gráfica 22), únicamente el 28.66% de los encuestados respondió que la había logrado gracias al apoyo brindado en el marco del programa. La mayoría respondió que había logrado esa oportunidad gracias a la búsqueda que hicieron por su cuenta. Otro 15.47% indicó que la oportunidad del nuevo empleo se la habían dado las referencias personales de familiares y amistades. El 6.84% de los encuestados atribuyó esa oportunidad a otras causas.

Gráfica 22. Cómo se obtuvo la oportunidad para reincorporarse al trabajo

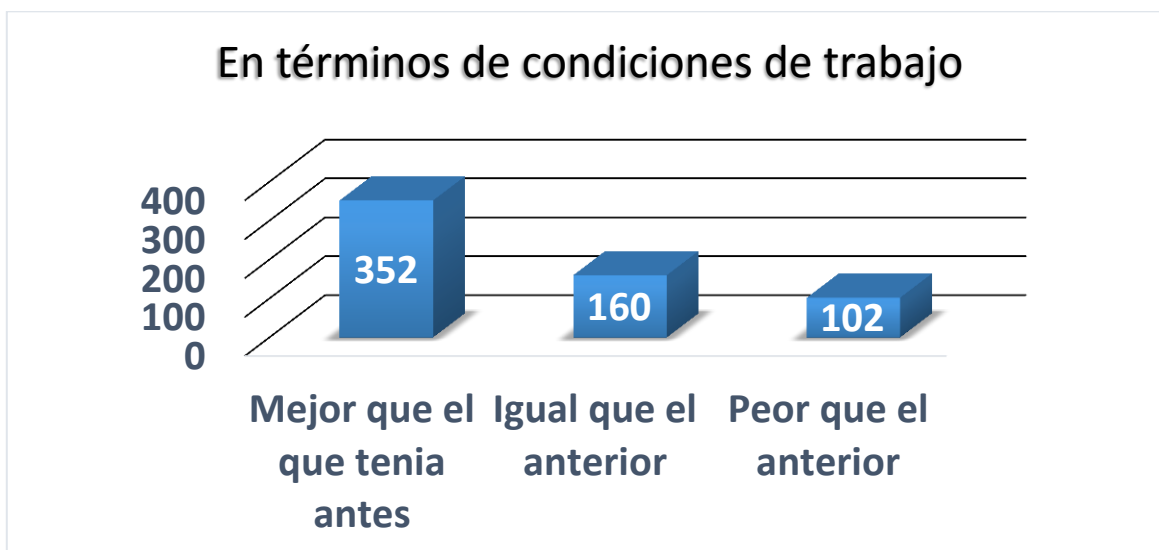


De acuerdo con la gráfica 23, es importante mencionar que el 54.07% de los entrevistados señaló que había encontrado un empleo en el cual percibía un mejor salario en comparación con el último empleo previo a su participación en el programa, en tanto que el 25.24% respondió que el salario que percibía era igual que percibido en el anterior empleo. Por su parte, el restante 20.68% indicó que el salario percibido en el nuevo empleo era peor al compararlo con el del empleo anterior a su ingreso al programa.

Gráfica 23. Condición salarial en el nuevo empleo



Gráfica 24. Condiciones de trabajo en el nuevo empleo



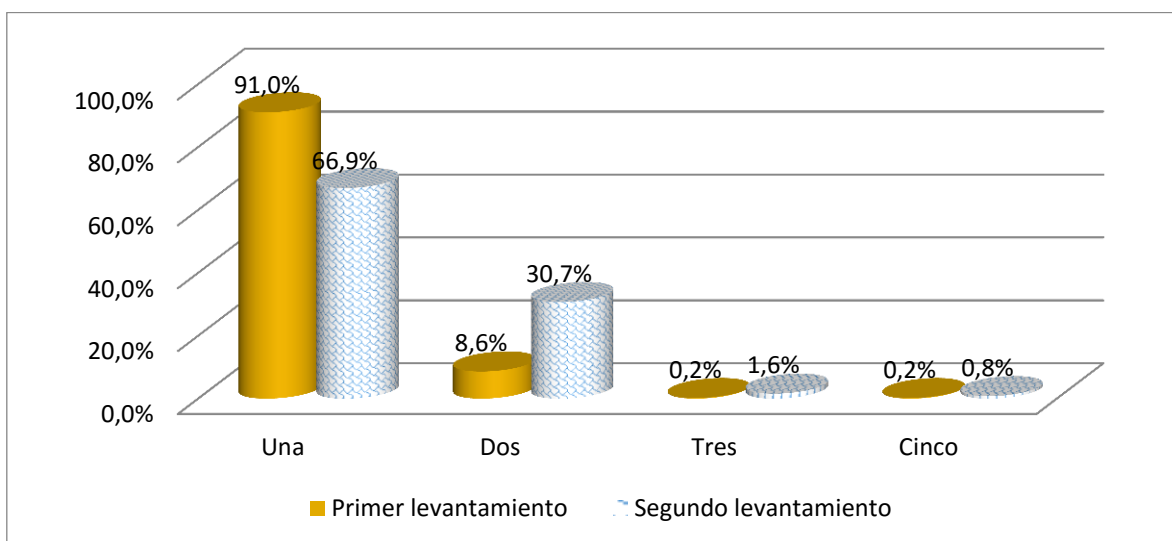
Al responder sobre las condiciones laborales en el nuevo empleo, como se ve en la gráfica 24, sólo el 16.61% respondió que se encontraba en un trabajo con condiciones peores a las que había tenido en el empleo anterior a incorporarse al programa; el resto respondió que son mejores las condiciones de trabajo que logró después de egresar del programa (57.33%) o que se encontraba laborando en condiciones labores al menos equiparables (23.06%).

8.3 Comparación de los resultados de la encuesta con una encuesta hecha a participantes en el programa en periodos posteriores

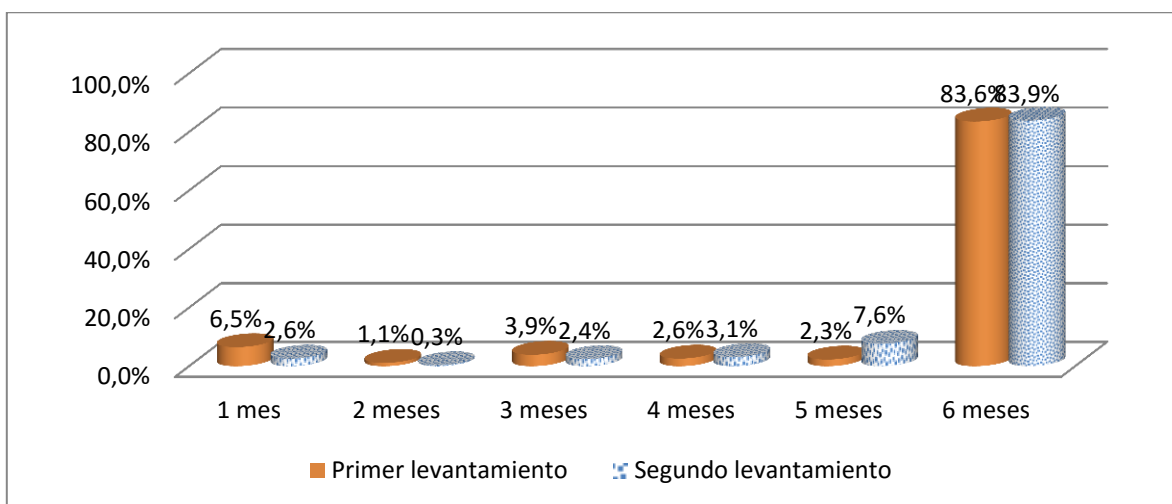
Como complemento del análisis de los resultados de este estudio del impacto del programa del seguro de desempleo, en esta sección se presenta la comparación de los resultados de la encuesta con los resultados de una encuesta efectuada a otros 569 beneficiarios del programa que recibieron el apoyo del mismo en 2014 (21, 3.7%) y 2015 (548, 96.3%). El levantamiento de la información se llevó a cabo por personal de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México, yendo personalmente al domicilio de las personas a quienes se les aplicó el cuestionario elaborado para esta encuesta. Cabe destacar que este esfuerzo cubrió 15 delegaciones políticas de la Ciudad de México, quedando únicamente Iztacalco sin participación.

En la gráfica 25 se puede observar que el porcentaje de los respondientes de la primera encuesta, identificados en lo sucesivo como el primer levantamiento, que señala haber participado más de una vez en el programa es menor en comparación con el porcentaje de los participantes que se entrevistó en la segunda encuesta, identificada en lo sucesivo como el segundo levantamiento.

Gráfica 25. Veces que se ha participado en el programa

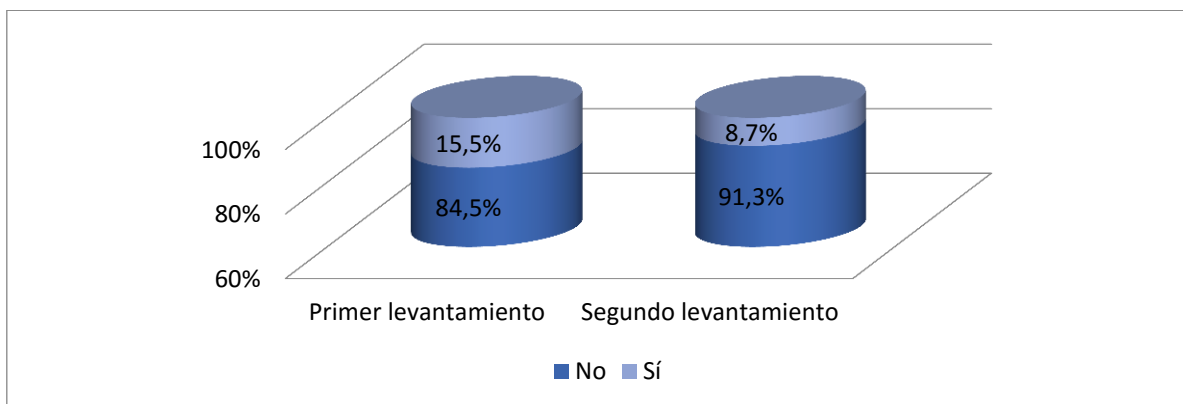


Gráfica 26. Meses que se gozó del programa



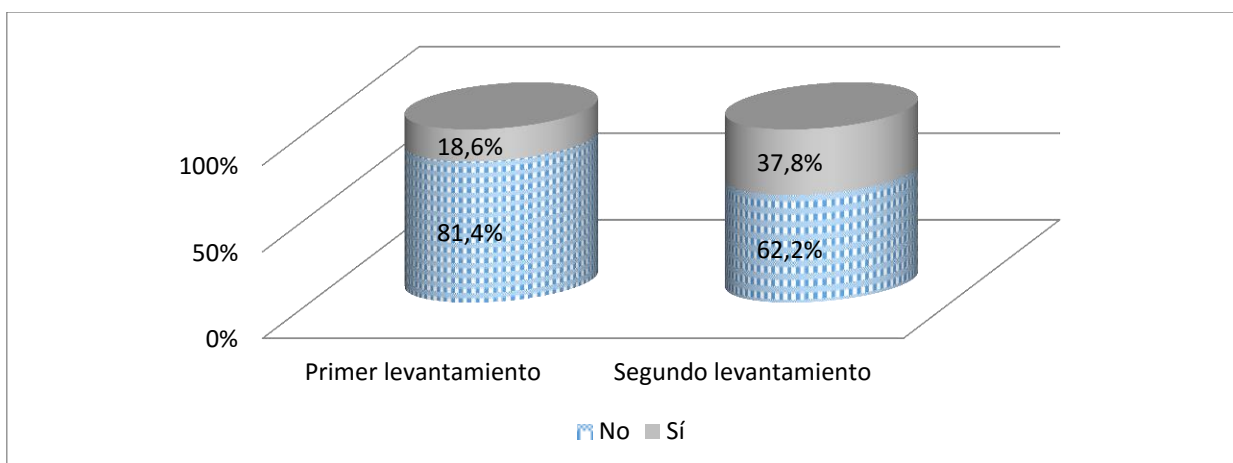
De acuerdo con la gráfica 26 se tiene que fue mayor el porcentaje de los respondientes del primer levantamiento que gozó del programa únicamente uno, dos y tres meses, en tanto que se observa la situación opuesta en el caso de cuatro y cinco meses; siendo prácticamente igual el caso de seis meses de disfrute de los beneficios del programa.

Gráfica 27. Dificultades para reunir requisitos



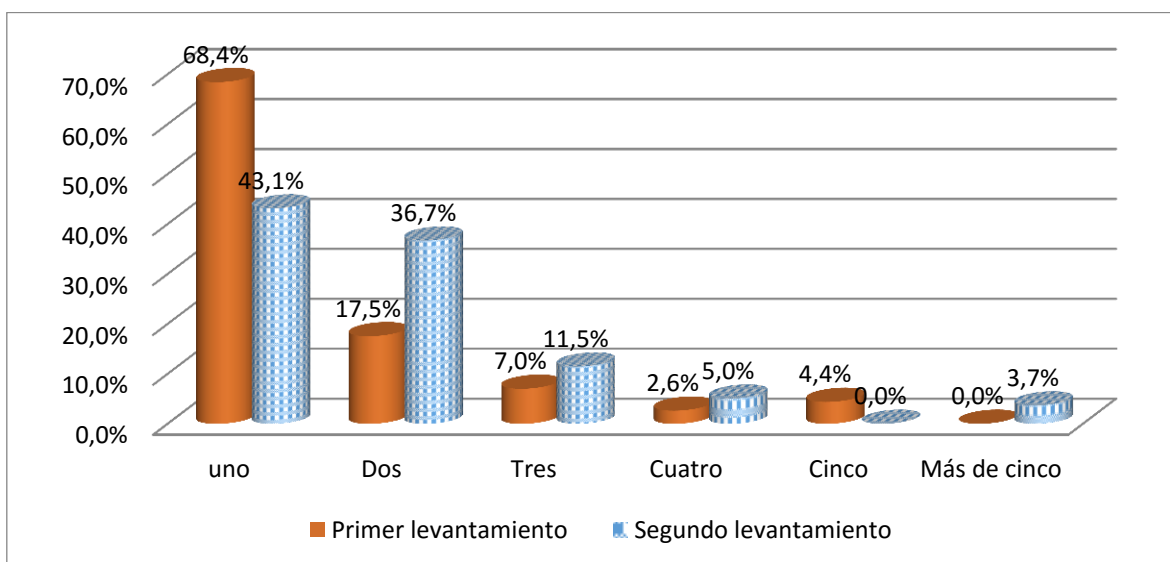
En la gráfica 27 se muestra que fue mayor el porcentaje de participantes pertenecientes al grupo encuestado en el primer levantamiento que declaró haber enfrentado alguna dificultad para reunir los requisitos exigidos por el programa para conceder los beneficios del seguro de desempleo.

Gráfica 28. Asistencia a cursos de capacitación

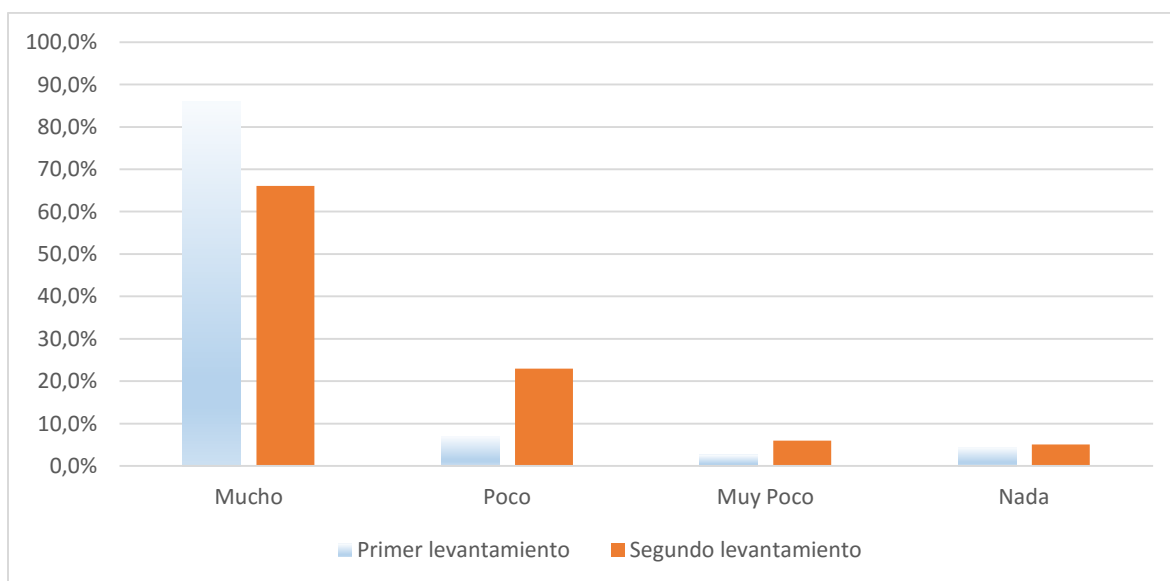


De acuerdo con la información mostrada en la gráfica 28, el porcentaje de participantes del programa encuestados en el primer levantamiento que indicó que no había participado en cursos de capacitación es ostensiblemente mayor en comparación con los encuestados durante el segundo levantamiento. En relación con este punto, también es de destacarse que el porcentaje de los encuestados del primer grupo antes mencionado que indicó haber tomado uno o cinco cursos de participación es mayor que el porcentaje del segundo grupo que declaró haber tomado la misma cantidad de cursos.

Gráfica 29. Cursos de capacitación tomados

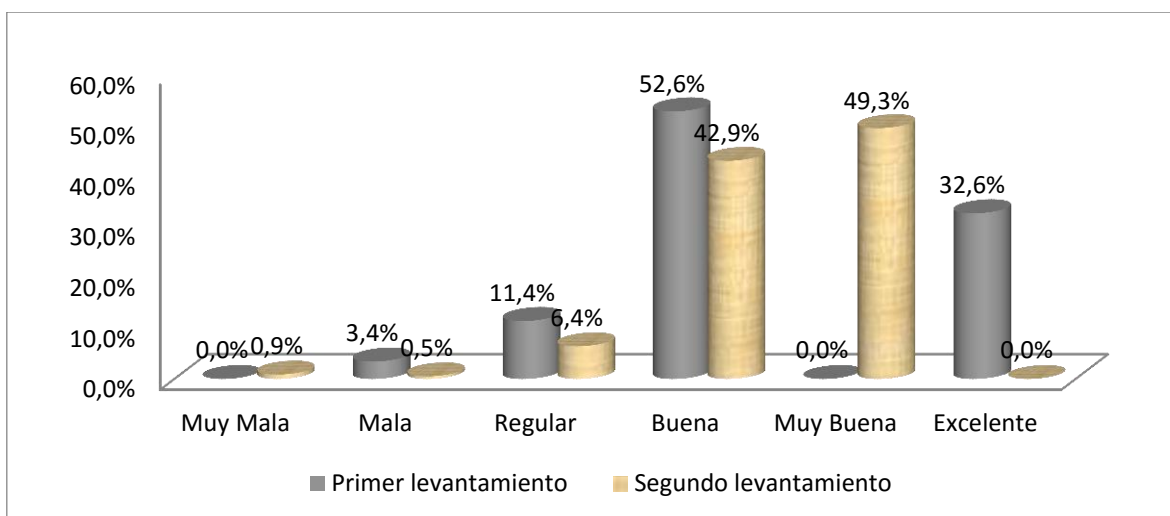


Gráfica 30. Utilidad de los cursos de capacitación



En la gráfica 30 se muestra que es mayor el porcentaje de los encuestados durante el primer levantamiento que considera que los cursos de capacitación que tomaron les sirvieron mucho, siendo casi igual el porcentaje en ambos levantamientos que consideró que no sirvieron de nada.

Gráfica 31. Percepción sobre la atención recibida

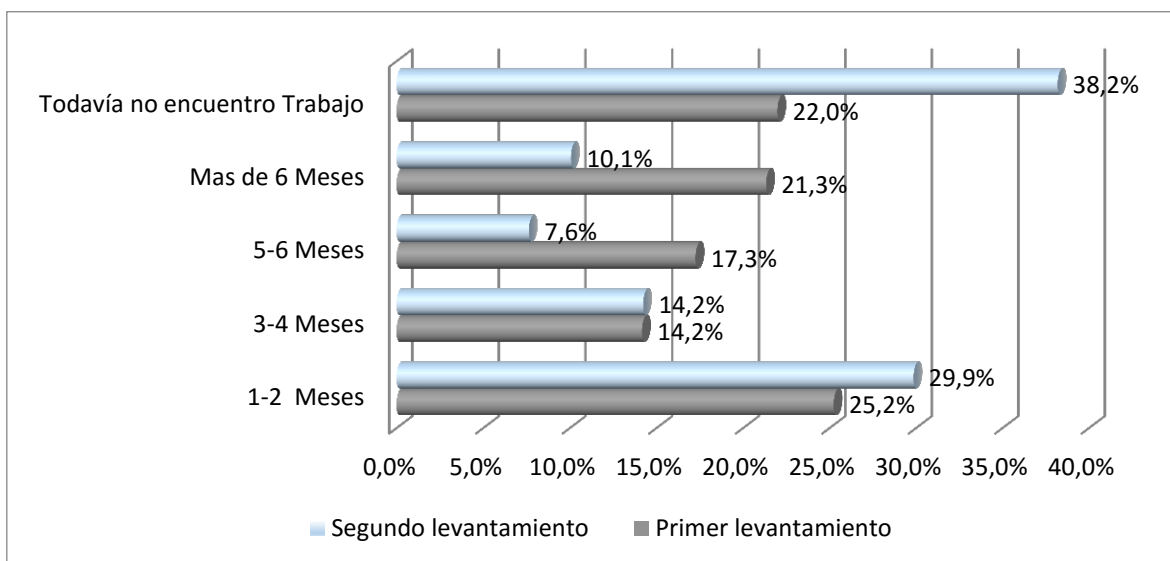


Según se puede observar en la información descrita en la gráfica 31, el porcentaje de los que respondieron el primer levantamiento cuya percepción sobre la atención que recibieron por parte del personal de la Secretaría es mala o regular es mayor que el de los encuestados durante el segundo levantamiento. Sin embargo, es de destacarse que los porcentajes de los participantes de la primera encuesta que calificaron la atención que recibieron como buena o excelente suma el 85% de todos los que respondieron.

En la gráfica 32 se observa que el porcentaje de los encuestados que tardó entre tres y cuatro meses para encontrar empleo es igual en ambos levantamientos. En el caso de los participantes que se emplearon en un periodo de uno a dos meses, el porcentaje de los participantes del segundo levantamiento es mayor que el porcentaje de los que respondieron durante el primer levantamiento. En los demás casos de egresados del programa ubicados en un empleo es mayor el porcentaje de los participantes que se encuestaron en el primer levantamiento. El porcentaje de los que respondieron que señaló no encontrar empleo en el momento de ser entrevistados es menor entre éste último grupo, lo que puede explicarse

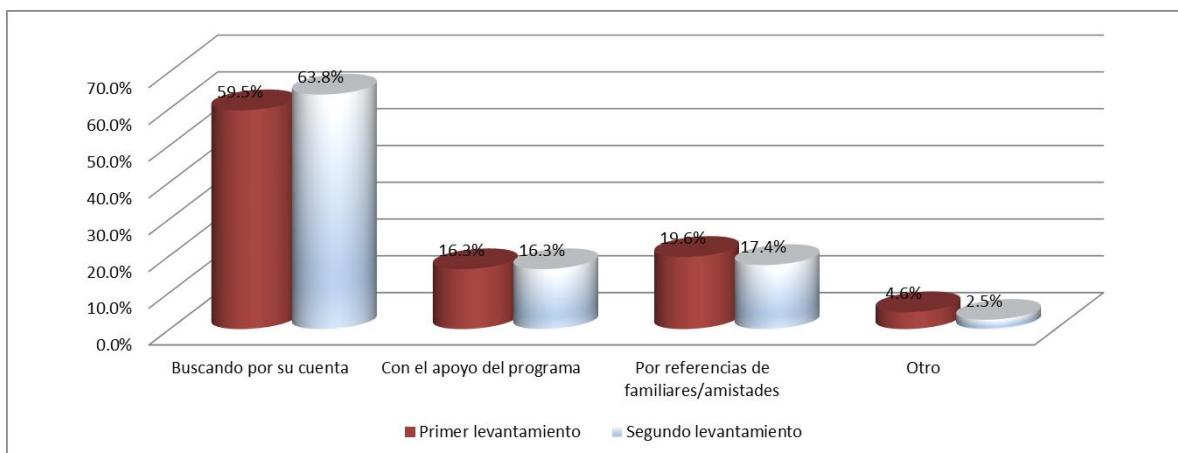
como consecuencia de contar con más tiempo de haber concluido el periodo del disfrute de los beneficios del programa.

Gráfica 32. Tiempo para emplearse nuevamente



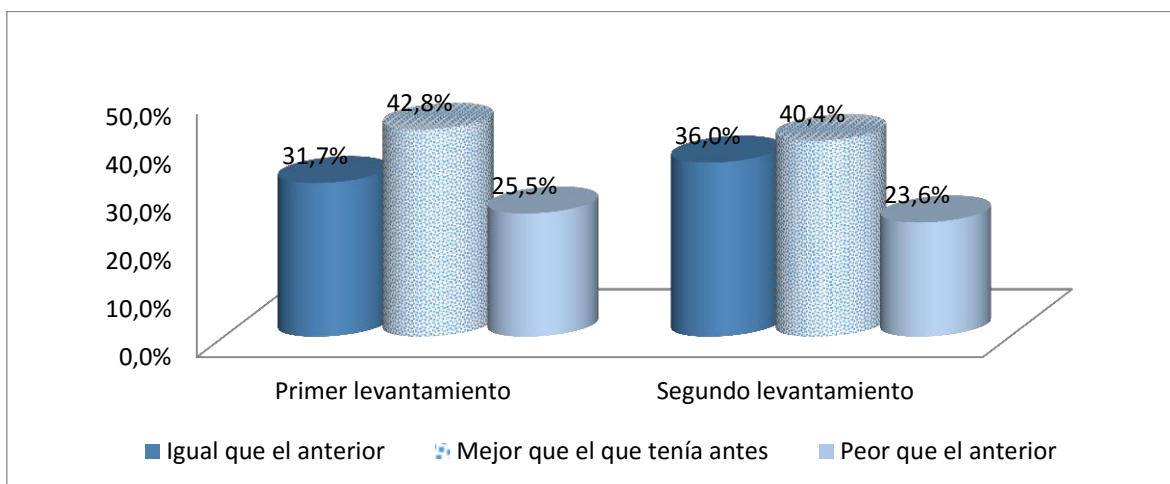
En la gráfica 33 se puede ver que los porcentajes de respuesta sobre la forma en que se obtuvo la oportunidad de encontrar el nuevo empleo son bastante similares entre los que respondieron de los dos levantamientos.

Gráfica 33. Cómo se obtuvo la oportunidad del nuevo empleo



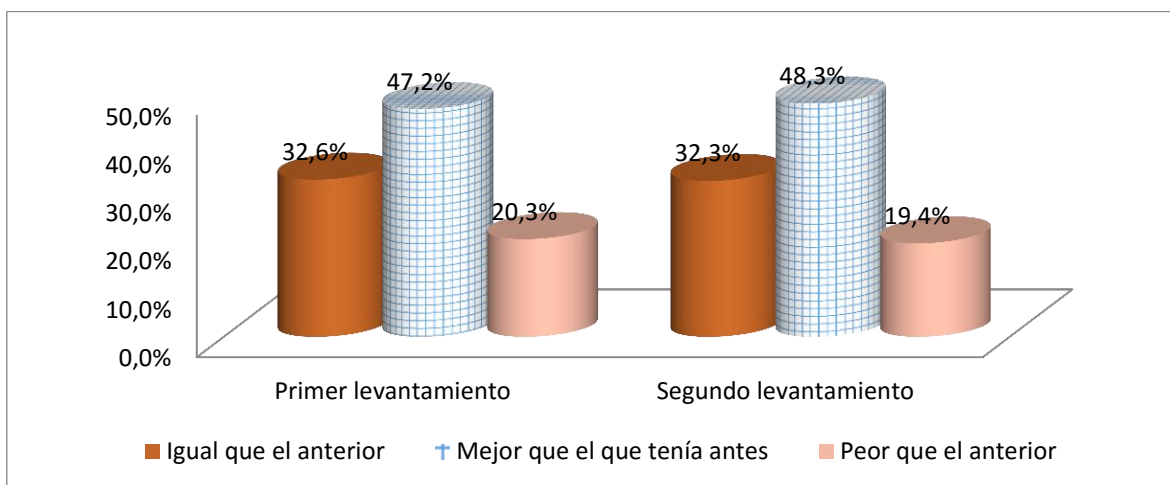
En la gráfica 34 se puede observar que el porcentaje de participantes encuestados durante el primer levantamiento que declara haber encontrado un nuevo empleo con un salario peor que el anterior es ligeramente superior (25.5%) que los que respondieron del segundo levantamiento que respondieron de igual forma (23.6%). También se puede ver en los datos mostrados que el porcentaje de los que respondieron la primera encuesta que afirmó que en el nuevo empleo su sueldo es igual al anterior es menor que los que respondieron lo mismo durante el segundo levantamiento, 31.7% y 36% respectivamente. Sin embargo, es de hacerse notar que el 42.8% de los entrevistados en la primera encuesta respondió haber obtenido un mejor ingreso laboral, en comparación con el 40.4% de los encuestados en el segundo levantamiento.

Gráfica 34. Salario en el nuevo empleo



En la gráfica 35 se muestran los porcentajes de los que respondieron que consideran mejores condiciones en el nuevo empleo, 47.2% de los participantes en el primer levantamiento y 48.3% en el segundo. En los casos de condiciones laborales equiparables a las que se tenían en el empleo anterior los porcentajes son similares en ambas encuestas. Lo mismo puede afirmarse también en el caso de quienes consideran que las condiciones en el nuevo empleo son peores que las que tenían con anterioridad a su participación en el programa del seguro de desempleo.

Gráfica 35. Condiciones laborales en el nuevo empleo



8.4 Impacto de la capacitación en el tiempo para encontrar un nuevo empleo, el salario y las condiciones laborales

En esta sección del estudio se ofrecen los resultados del análisis econométrico que se llevó a cabo para estudiar con más detalle la importancia de la capacitación brindada en el marco del programa del Seguro de Desempleo. Dicho análisis se basa en especificaciones de modelos de variable dependiente dicotómica o respuesta binaria, en el caso particular se seleccionaron especificaciones de modelos logit. En primer lugar se estudian los efectos de la capacitación sobre el tiempo para encontrar un empleo nuevo después de egresar del programa, en principio se definieron las siguientes variables:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si el encuestado encontró empleo en 6 meses cuando mucho} \\ 0 & \text{en cualquier otro caso} \end{cases}$$

$$x_i = \begin{cases} 1 & \text{si el participante recibió capacitación} \\ 0 & \text{en caso negativo} \end{cases}$$

que consideraremos como desempleo de media duración, y la especificación del modelo logit es entonces la siguiente

$$\text{Probabilidad}(y_i = 1|x_i) = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta x_i)}} = \frac{e^{\alpha + \beta x_i}}{1 + e^{\alpha + \beta x_i}},$$

donde $e = 2.71828$, α y β son parámetros a estimar mediante la optimización de la función de verosimilitud

$$\log L = \sum y_i \ln \left[\frac{e^{\alpha + \beta x_i}}{1 + e^{\alpha + \beta x_i}} \right] + \sum (1 - y_i) \ln \left[1 - \frac{e^{\alpha + \beta x_i}}{1 + e^{\alpha + \beta x_i}} \right].$$

También se estimó otra especificación del modelo logit para ampliar el análisis a la relación entre la capacitación y el encuentro de un empleo a un plazo menor a seis meses, que consideraremos desempleo de corta duración, para ello se definió la variable dependiente:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si el encuestado encontró empleo en 4 meses cuando mucho} \\ 0 & \text{en cualquier otro caso} \end{cases}$$

En el cuadro 8 se muestran los resultados de las estimaciones para el caso de la muestra formada por encuestados que recibieron el apoyo del programa en algún periodo entre los años 2009 y 2014, horizonte temporal de esta evaluación, así como para la muestra de encuestados que aportaron la información para el segundo levantamiento mencionado en la sección 8.3 de esta parte del reporte del estudio. La capacitación muestra un efecto positivo en el tiempo para encontrar empleo después de participar en el programa para los encuestados en el primer levantamiento, numéricamente similar tanto en el caso del tiempo máximo de seis meses como en el de cuatro meses. Sin embargo, es conveniente destacar que si el participante tuvo capacitación, el incremento de la probabilidad de emplearse en cuatro meses cuando mucho es mayor, 16.57%, que para emplearse en seis meses cuando mucho, caso en el cual la probabilidad es de 11.44%.

Para la muestra de encuestados en el segundo levantamiento, participantes en el programa mayoritariamente en 2015, se observa que el efecto de la capacitación disminuyó siendo menos significativo para el caso de considerar la ventana temporal de encuentro de empleo de hasta seis meses y pierde más significatividad en el caso de que dicha ventana temporal se reduzca a cuatro meses. Como consecuencia, se puede observar que las probabilidades de encontrar empleo se incrementan con la capacitación, 6.42% y 5.78% respectivamente.

Cuadro 8. Efecto de la Capacitación en la Duración del Desempleo

Muestra 2009-2014					
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Desempleo de Media Duración	Capacitación	0.4694	0.2169	2.16	0.0304
	Constante	0.1845	0.0898	2.05	0.0399
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.1144 Intervalo al 95% de confianza [0.0123, 0.2164] Odds-ratio (capacitación): 1.5990 Intervalo al 95% de confianza [1.045, 2.446] Número de casos correctamente predichos = 348 (56.7%) Log de función de verosimilitud: -417.69071 Prueba de razón de verosimilitud: 4.8194 AIC: 839.3814; BIC: 848.2214				
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente Estimado	Error estándar de estimación	z	p
Desempleo de Corta Duración	Capacitación	0.7073	0.2096	3.37	< 0.01
	Constante	-0.5667	0.0931	-6.09	< 0.01
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.1657 Intervalo al 95% de confianza [0.0730, 0.2584] Odds-ratio (capacitación): 2.0285 Intervalo al 95% de confianza [1.3452, 3.0588] Número de casos correctamente predichos = 380 (61.9%) Log de función de verosimilitud: -406.0180 Prueba de razón de verosimilitud: 11.41 AIC: 816.0359; BIC: 824.8759				
Muestra 2015					
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Desempleo de Media Duración	Capacitación	0.2583	0.1366	1.89	0.0586
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.0642 Intervalo al 95% de confianza [-0.0015, 0.1299] Odds-ratio (capacitación): 1.2947 Intervalo al 95% de confianza [0.9906, 1.6921] Número de casos correctamente predichos = 306 (53.1%) Log de función de verosimilitud: -397.4496 Prueba de razón de verosimilitud: 2.91 AIC: 796.8993; BIC: 801.2554				
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Desempleo de Corta Duración	Capacitación	0.2351	0.1728	1.36	0.5738
	Constante	-0.3269	0.1071	-3.05	< 0.01
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.0578 Intervalo al 95% de confianza [-0.0249, 0.1404] Odds-ratio (capacitación): 1.2650 Intervalo al 95% de confianza [0.9016, 1.7750] Número de casos correctamente predichos = 322 (55.9%) Log de función de verosimilitud: -394.3042 Prueba de razón de verosimilitud: 1.85 AIC: 792.6085; BIC: 801.3207				

Como continuación del estudio, se analizaron los efectos de la capacitación sobre las condiciones laborales en el nuevo empleo y el salario. Al igual que en el caso del tiempo para encontrar empleo después de participar en el programa, las estimaciones se hicieron tanto para los encuestados en el primer levantamiento como con los encuestados en el segundo levantamiento. Para llevar a cabo las estimaciones correspondientes se definieron dos nuevas especificaciones con base en las variables dependientes definidas como:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si el encuestado manifestó mejores o iguales condiciones laborales en el nuevo empleo} \\ 0 & \text{en cualquier otro caso} \end{cases}$$

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si el encuestado tiene mayor o igual sueldo que en el empleo anterior} \\ 0 & \text{en cualquier otro caso} \end{cases}$$

En el cuadro 9 se muestran los resultados de las estimaciones, según las cuales la capacitación muestra una influencia positiva y altamente significativa en términos estadísticos tanto en las condiciones laborales como en el salario percibido en el nuevo empleo, exceptuando únicamente el caso de las condiciones de los encuestados en el segundo levantamiento en el cual disminuye esa significancia a sólo el 10%.

Se observa como consecuencia de la capacitación un incremento de 16.9% en la probabilidad de contar con iguales o mejores condiciones laborales para los que respondieron el primer levantamiento y de 6.42% para los del segundo levantamiento.

En el caso del efecto de la capacitación sobre el salario percibido en el nuevo empleo, se puede observar que es positivo y altamente significativo tanto para los encuestados en el primer levantamiento como para los del segundo. Para el primer grupo se encuentra que la capacitación incrementa la probabilidad de contar con un mejor ingreso salarial al concluir la participación en el programa hasta de un 13.97%, similar en términos prácticos para los

del segundo grupo en el cual se observa que la capacitación incrementa esa probabilidad hasta en un 14.06%.

Cuadro 9. Efecto de la Capacitación en las Condiciones y Salarios en el Nuevo Empleo

Muestra 2009-2014					
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Condiciones	Capacitación	0.7333	0.2359	3.11	< 0.01
	Constante	0.3888	0.0911	4.27	< 0.01
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.1690 Intervalo al 95% de confianza [0.0654, 0.2726] Odds-ratio (capacitación): 2.0820 Intervalo al 95% de confianza [1.3112, 3.3058] Número de casos correctamente predichos = 384 (62.5%) Log de función de verosimilitud: -400.8511 Prueba de razón de verosimilitud: 10.44 AIC: 805.7023; BIC: 814.5423				
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente Estimado	Error estándar de estimación	z	p
Salario	Capacitación	0.5811	0.2221	2.62	< 0.01
	Constante	0.2330	0.0901	2.59	< 0.01
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.1397 Intervalo al 95% de confianza [0.03721, 0.2421] Odds-ratio (capacitación): 1.7879 Intervalo al 95% de confianza [1.1568, 2.7632] Número de casos correctamente predichos = 358 (58.3%) Log de función de verosimilitud: -413.5051 Prueba de razón de verosimilitud: 7.15 AIC: 831.0101; BIC: 839.8501				
2015					
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Condiciones	Capacitación	0.2583	0.1366	1.89	0.0586
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.0642 Intervalo al 95% de confianza [-0.0015, 0.1299] Odds-ratio (capacitación): 1.2947 Intervalo al 95% de confianza [0.9906, 1.6921] Número de casos correctamente predichos = 315 (54.7%) Log de función de verosimilitud: -397.4496 Prueba de razón de verosimilitud: 3.59934 AIC: 796.8993; BIC: 801.2554				
Variable dependiente	Variables independientes	Coeficiente estimado	Error estándar de estimación	z	p
Salario	Capacitación	0.5737	0.1735	3.31	< 0.01
	Constante	-0.3154	0.1070	-2.95	< 0.01
	Efecto marginal promedio de la capacitación: 0.1406 Intervalo al 95% de confianza [0.0604, 0.2204] Odds-ratio (capacitación): 1.7749 Intervalo al 95% de confianza [1.2632, 2.4939] Número de casos correctamente predichos = 330 (57.3%) Log de función de verosimilitud: -393.0517				

	Prueba de razón de verosimilitud: 11.04 AIC: 790.1034; BIC: 798.8156
--	---

9 Conclusiones, observaciones y recomendaciones

Esta última sección se ocupa de la presentación de las conclusiones, observaciones y recomendaciones derivadas de este estudio.

Conclusiones

El Seguro de Desempleo, operado en la Ciudad de México dentro del marco establecido por la Ley de Protección y Fomento el Empleo en esta entidad federativa, es uno de los programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo mediante el cual esa dependencia busca fomentar el empleo y apoyar a los desempleados otorgándoles una protección económica básica, así como preparación y promoción para reincorporarse al medio laboral.

La operación del programa del Seguro de Desempleo muestra diferentes fortalezas con las cuales puede aprovechar las oportunidades que le ofrecen el entorno y contexto en que opera para cumplir sus objetivos, así como para enfrentar las amenazas que también le presentan.

Fortalezas

El Seguro de Desempleo atiende a la población en general, tomando en consideración también a personas que son tradicionalmente excluidas de los programas de fomento al empleo.

La recolección de información para construir los indicadores acordes con las reglas de operación puede ser de gran importancia para consolidar una cultura de evaluación constante del programa, la cual a su vez puede proporcionar un marco de mejora continua y de decisiones oportunas y eficaces para su operación.

El apoyo brindado ha otorgado una especial atención a las mujeres, quienes por lo general se encuentran en condiciones más difíciles para desarrollarse en el mercado laboral.

De acuerdo con los resultados de la encuesta efectuada para evaluar el desempeño del programa en términos de su impacto en la población que ha gozado de los beneficios ofrecidos por el programa entre 2009 y 2014, se puede considerar en principio que la tasa de reinserción al mercado laboral parece ser bastante aceptable, aproximadamente el 57% de los encuestados lo logró cuando mucho en seis meses después de haber terminado su participación en el programa.

Las actividades de vinculación entre buscadores de empleo y potenciales empleadores también son un aspecto importante en el funcionamiento del programa.

Oportunidades

La necesidad de los empleadores de contar con trabajadores capacitados podría convertirse en un medio para establecer convenios con empresas, grupos empresariales, cámaras de comercio e industriales, dirigidos a la colocación de beneficiarios del programa.

Debilidades

La tendencia decreciente en el presupuesto por beneficiario que se ha venido observando podría constituir la principal debilidad del programa, porque de continuar se podría complicar del programa para cumplir sus objetivos.

Amenazas

Las condiciones económicas que se pudieran enfrentar podrían actuar en contra del programa.

Otro aspecto que podría ser de preocupación es que las condiciones políticas podrían afectar la operación del programa.

Observaciones

La capacitación debe seguir siendo el instrumento más importante para cumplir los objetivos que persigue el programa, toda vez que la formación del capital humano redundará en beneficios tanto para el trabajador como para la economía en su conjunto.

Adicionalmente, también resulta evidente la importancia que tiene la vinculación de los participantes en el programa con los empleadores.

Recomendaciones

Se recomienda que los esfuerzos de capacitación se hagan en forma más especializada, de acuerdo con las necesidades de las personas desempleadas.

También es conveniente que se establezcan planes de largo plazo relacionados con la capacitación.

Se recomienda buscar los medios para que el programa se pueda extender en el futuro a población que actualmente se encuentra excluida del mismo.

Es notoriamente conveniente que los responsables de la operación del programa incrementen los esfuerzos de vinculación de los participantes del programa con los empleadores potenciales.

Naturalmente, es de esperarse que como consecuencia de la extensión del alcance y cobertura del programa se incremente la necesidad de recursos, razón por la cual se recomienda la elaboración de un plan maestro de largo alcance mediante el cual se puedan solicitar mayores recursos.

Referencias

- Acevedo G., Et al., (2006) “Seguro de desempleo en Chile: un nuevo modelo de ayuda al ingreso para trabajadores desempleados”, Bienestar y Política Social.
- Alesina A. y Tabellini G., (2005) “Why is fiscal often procyclical?”, NBER. Working Paper No. 11600.
- Alesina A., (2012) “Fiscal Policy after the great Recession”, *Atl Econ J*, 40, pp. 429-435.
- Auerbach A. y Feenberg D., (2000), “The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers”, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 14, No.. 3, pp. 37-56.
- Bertranou F. y Paz J., (2007), “Políticas y Programas de Protección al Desempleo en Argentina”, OIT, pp. 186.
- Budnevich C. (2002), “Countercyclical Fiscal Policy, A Review of the Literature Empirical Evidence and Some Policy Proposals”, Discussion Paper, núm. 2002/41, Helsinki, WIDER.
- CEPAL (2004) “Panorama social de América Latina 2002-2003”, CEPAL.
- Davidson, P. (2001) “John Maynard Keynes y la economía del siglo XXI”, *Comercio Exterior*, Vol. 51, núm. 1.
- Diez R. y Bucheli M. (2002) , “Seguro de desempleo: Análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño”, CEPAL, Montevideo.
- Emre O. y Kumar M., (2005) “Procyclicality of Fiscal Policy in Emerging Market: The Role of Uncertainty, Productivity Shocks and Capital Flows” forthcoming IMF working paper. Stiglitz J., (2003) “El Rumbo de las Reformas, Hacia una Nueva Agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 80, Santiago de Chile, agosto 2003.
- Escobar S., (2010), “Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, disponible en:
http://www.evalua.cdmx.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/evaluacion_trabajo_2010.pdf
- Fisher E., (2013) “Estabilización automática y seguridad social: Brasil, México, Costa Rica y Chile” *Problemas del Desarrollo*, 173 (44), pp. 9-29.
- Friedman M., (1948), “A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability”, *The American Economic Review*, Vol. 38, No. 3, pp. 245-264.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008) Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008) Reglas de Operación del Seguro de Desempleo.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2009) Convocatoria del Seguro de Desempleo.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2009) Programa Emergente de Apoyo a Trabajadoras y Trabajadores Desempleados del Distrito Federal.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010) Reglas de Operación del Seguro de Desempleo.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2012) Reglas de Operación del Seguro de Desempleo.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2014) Reglas de Operación del Seguro de Desempleo.
- Galí J. y Perotti R., (2003), “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, en *Economic Policy*, Vol. 37, pp. 533-572.
- Galicia, P., (2014) “El difícil camino para la creación del seguro de desempleo en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, No. 18, pp. 161-165.
- Gavin M. y Perotti R., (1997) “Fiscal Policy in Latin America”, Published in *NBER Microeconomics Annual 1997*, National Bureau of Economic Research.
- Grondona A., (2014), “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”, *Revista Sociedad y Economía*, No. 27, pp. 99-128.
- Islas G; (2002), “Sistemas de protección a desempleados en los países de la OEA”, OIT, Oficina Regional para América latina y el Caribe No. 151.
- Jones s., (2009) “Older Workers in the New Economy: The Role of Wage Insurance and the Rethinking of Employment Insurance” *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 35, No. 4, pp. 499-511
- Martner, R. (1999). El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América latina, ILPES, CEPAL.
- Menezes A., et al., (2013) “Seguro-desemprego e formalidade no mercado de trabalho brasileiro”, *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, Vol. 30, No. 1, pp. 251-270.
- Ochoa S., (2005), “El seguro de desempleo en México y el mundo” Centro de Estudios Sociales y de Opinión, Cámara de Diputados, reporte temático No. 3. Disponible en: <file:///C:/Users/Eduardo.RC/Downloads/ITSSS001%20Seguro%20de%20desempleo%20en%20Mexico....pdf>.
- Perotti R. (2002), “Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD countries”, en *European Central Bank Working Paper*, No. 168.
- Samaniego N., (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 19.
- Shimer, R. y Werning I., (2007), "Reservation Wages and Unemployment Insurance." *Quarterly Journal of Economics* 122, pp. 1145-85.
- Shimer, R. y Werning I., (2008), "Liquidity and Insurance for the Unemployed." *American Economic Review* 98, pp. 1922-42.
- Velazco M., (2010) “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *Macroeconomía del desarrollo*, CEPAL.
- Villamil M., Et al., (2011) “Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho”, *Revista Sociedade e Estado*, Vol. 26, No. 2, pp. 185-208.

Williamson J., (2004), “A short History of the Washington Consensus”, Paper Commissioned by a Foundation CIDOB for a Conference “From the Washington Consensus Towards a new Global Governance”, Barcelona.

Anexo A: Datos Estadísticos del Análisis Macroeconómico

**Cuadro 1A. Tasa de desempleo abierto,
en por ciento, 2009Q1-2015Q2**

	Promedio	Diferencia
Aguascalientes, AGS	6.29	1.25
Baja California, BC	5.77	0.73
Baja California Sur, BCS	5.55	0.52
Campeche, CAM	2.70	-2.34
Chiapas, CHIA	2.66	-2.38
Chihuahua, CHIH	6.19	1.15
Coahuila, COA	6.30	1.26
Colima, COL	4.61	-0.42
Distrito Federal, DF	6.41	1.37
Durango, DUR	5.90	0.86
Estado de México, EDOMEX	6.20	1.17
Guanajuato, GUA	5.65	0.62
Guerrero, GUE	2.12	-2.92
Hidalgo, HID	4.68	-0.36
Jalisco, JAL	5.07	0.04
Michoacán, MICH	3.54	-1.50
Morelos, MOR	3.77	-1.27
Nacional, MX	5.04	0.00
Nayarit, NAY	4.89	-0.15
Nuevo León, NL	5.99	0.96
Oaxaca, OAX	2.67	-2.37
Puebla, PUE	4.11	-0.92
Quintana Roo, QR	4.66	-0.38
Querétaro, QUE	5.97	0.93
Sinaloa, SINA	4.74	-0.30
San Luis Potosí, SLP	3.62	-1.41
Sonora, SON	6.11	1.07
Tabasco, TAB	6.42	1.38
Tamaulipas, TAM	6.44	1.40
Tlaxcala, TLA	6.02	0.98
Veracruz, VER	3.45	-1.58
Yucatán, YUC	2.85	-2.19
Zacatecas, ZAC	5.10	0.06

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

**Cuadro 2A. Análisis de regresión, tasa de desempleo abierto y tendencia,
en por ciento, 2009Q1-2015Q2**

	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	R-squared
AGS	Constante	9.0096	0.4819	18.6966	0.0000	0.5864
	Tendencia	-0.0924	0.0158	-5.8337	0.0000	
BC	Constante	7.2739	0.5685	12.7958	0.0000	0.2376
	Tendencia	-0.0511	0.0187	-2.7350	0.0115	
BCS	Constante	5.9652	0.6063	9.8378	0.0000	0.0199
	Tendencia	-0.0139	0.0199	-0.6985	0.4916	
CAM	Constante	3.1024	0.3719	8.3429	0.0000	0.0496
	Tendencia	-0.0137	0.0122	-1.1196	0.2740	
CHIA	Constante	1.6127	0.3091	5.2178	0.0000	0.3370
	Tendencia	0.0355	0.0102	3.4927	0.0019	
CHIH	Constante	11.9707	0.5805	20.6213	0.0000	0.8149
	Tendencia	-0.1960	0.0191	-10.2790	0.0000	
COA	Constante	10.2100	0.5663	18.0283	0.0000	0.6791
	Tendencia	-0.1326	0.0186	-7.1271	0.0000	
COL	Constante	3.8953	0.2878	13.5350	0.0000	0.2160
	Tendencia	0.0243	0.0095	2.5716	0.0167	
DF	Constante	7.3534	0.5145	14.2925	0.0000	0.1307
	Tendencia	-0.0321	0.0169	-1.8993	0.0696	
DUR	Constante	6.5580	0.5558	11.7986	0.0000	0.0586
	Tendencia	-0.0223	0.0183	-1.2228	0.2333	
EDOMEX	Constante	7.9729	0.3158	25.2440	0.0000	0.5824
	Tendencia	-0.0600	0.0104	-5.7854	0.0000	
GUA	Constante	7.3033	0.4872	14.9892	0.0000	0.3370
	Tendencia	-0.0559	0.0160	-3.4926	0.0019	
GUE	Constante	1.8291	0.3494	5.2354	0.0000	0.0295
	Tendencia	0.0098	0.0115	0.8535	0.4018	
HID	Constante	5.8742	0.5105	11.5065	0.0000	0.1951
	Tendencia	-0.0404	0.0168	-2.4116	0.0239	
JAL	Constante	5.4603	0.3857	14.1562	0.0000	0.0425
	Tendencia	-0.0131	0.0127	-1.0320	0.3123	
MICH	Constante	3.4247	0.4486	7.6342	0.0000	0.0029
	Tendencia	0.0039	0.0147	0.2651	0.7932	
MOR	Constante	4.0216	0.4752	8.4621	0.0000	0.0125
	Tendencia	-0.0086	0.0156	-0.5522	0.5859	
MX	Constante	6.0940	0.2386	25.5428	0.0000	0.4654
	Tendencia	-0.0358	0.0078	-4.5712	0.0001	
NAY	Constante	2.3702	0.5680	4.1726	0.0003	0.4660
	Tendencia	0.0854	0.0187	4.5763	0.0001	
NL	Constante	8.8855	0.3998	22.2242	0.0000	0.6987
	Tendencia	-0.0980	0.0131	-7.4610	0.0000	
OAX	Constante	1.8338	0.3006	6.0999	0.0000	0.2546
	Tendencia	0.0283	0.0099	2.8630	0.0086	
PUE	Constante	5.1050	0.3524	14.4872	0.0000	0.2601
	Tendencia	-0.0336	0.0116	-2.9048	0.0078	

Cuadro 2ª. Continuación

	Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	R-squared
QR	Constante	5.7117	0.5133	11.1284	0.0000	0.1579

	Tendencia	-0.0358	0.0169	-2.1215	0.0444	
QUE	Constante	8.8007	0.7096	12.4031	0.0000	0.4145
	Tendencia	-0.0961	0.0233	-4.1221	0.0004	
SINA	Constante	4.2453	0.6382	6.6519	0.0000	0.0256
	Tendencia	0.0167	0.0210	0.7946	0.4346	
SLP	Constante	5.2960	0.3574	14.8189	0.0000	0.4927
	Tendencia	-0.0567	0.0117	-4.8279	0.0001	
SON	Constante	7.8804	0.6848	11.5076	0.0000	0.2286
	Tendencia	-0.0600	0.0225	-2.6673	0.0135	
TAB	Constante	6.4848	0.6121	10.5935	0.0000	0.0005
	Tendencia	-0.0022	0.0201	-0.1102	0.9132	
TAM	Constante	8.3490	0.7307	11.4253	0.0000	0.2332
	Tendencia	-0.0649	0.0240	-2.7020	0.0125	
TLA	Constante	8.3823	0.3961	21.1640	0.0000	0.6119
	Tendencia	-0.0800	0.0130	-6.1510	0.0000	
VER	Constante	2.8124	0.4295	6.5475	0.0000	0.0903
	Tendencia	0.0218	0.0141	1.5433	0.1358	
YUC	Constante	3.3053	0.3310	9.9868	0.0000	0.0770
	Tendencia	-0.0154	0.0109	-1.4149	0.1700	
ZAC	Constante	6.5952	0.7660	8.6104	0.0000	0.1446
	Tendencia	-0.0507	0.0252	-2.0139	0.0554	

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Cuadro 3A. Valores máximo, mínimo y diferencia, de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q1-2015Q2

	Máximo	Mínimo	Diferencia
AGS	8.2	4.5	3.7
BC	7.5	4.1	3.4
BCS	7.5	4.3	3.1
CAM	3.7	1.9	1.8
CHIA	3.7	1.8	1.9
CHIH	9.5	3.2	6.3
COA	9.6	4.8	4.8
COL	5.5	4.0	1.6
DF	8.4	5.4	3.0
DUR	7.2	4.6	2.6
EDOMEX	7.5	5.1	2.4
GUA	7.5	4.2	3.3
GUE	3.2	1.5	1.6
HID	7.0	3.6	3.4
JAL	5.8	4.0	1.8
MICH	4.8	2.8	2.0
MOR	5.0	2.7	2.4
MX	6.1	4.2	1.9
NAY	7.1	3.1	4.0
NL	8.3	4.1	4.2
OAX	3.4	1.7	1.7
PUE	5.2	3.2	2.0
QR	6.4	3.7	2.7
QUE	8.4	4.0	4.4
SINA	6.1	3.2	2.9
SLP	5.1	2.8	2.3
SON	8.0	4.6	3.4
TAB	8.2	4.9	3.3
TAM	8.4	4.7	3.7
TLA	7.8	4.5	3.3
VER	5.0	2.5	2.5
YUC	3.7	2.3	1.4
ZAC	7.1	2.8	4.3

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Cuadro 4A. Valores inicial y final de la tasa de desempleo abierto, en por ciento, 2009Q2-2015Q2

	2009Q2	2015Q2
AGS	7.2	4.5
BC	5.8	4.8
BCS	4.9	4.3
CAM	2.8	2.5
CHIA	1.8	3.3
CHIH	7.2	4.0
COA	7.7	5.3
COL	4.2	4.5
DF	6.9	5.4
DUR	5.7	4.8
EDOMEX	7.2	5.6
GUA	4.9	4.4
GUE	1.5	2.0
HID	5.0	4.0
JAL	4.4	5.3
MICH	4.0	2.8
MOR	3.1	3.2
MX	5.1	4.3
NAY	3.4	5.6
NL	7.1	4.9
OAX	2.3	2.4
PUE	4.3	3.2
QR	5.4	3.7
QUE	8.1	5.0
SINA	4.0	4.3
SLP	3.6	2.9
SON	5.4	4.9
TAB	5.5	6.0
TAM	6.2	4.7
TLA	6.5	4.5
VER	2.7	3.6
YUC	2.8	2.3
ZAC	4.0	2.8

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Anexo B: Cuestionario para la Encuesta entre Beneficiarios del Programa

Con el objeto de mejorar el funcionamiento de nuestro programa *Seguro de Desempleo*, le pedimos de favor que nos conteste las siguientes preguntas:

1. ¿En qué año(s) recibió el apoyo del programa?: _____
2. ¿Cuántas veces ha participado en dicho programa?: _____
3. ¿Durante cuánto tiempo recibió el apoyo del programa?: _____
4. ¿Encontró algunas dificultades para cumplir los requisitos que se exigen para ingresar al programa?: Si___ No___
5. En caso de haber respondido afirmativamente a la pregunta 4, díganos por favor cuáles fueron esas dificultades: _____

Si requiere más espacio para escribir la respuesta del entrevistado use una hoja en blanco aparte pero identificando a qué cuestionario pertenece

6. ¿Asistió a cursos de capacitación durante el tiempo que participó en el programa?: Si___ No___
7. En caso de haber respondido afirmativamente la pregunta 6 díganos en cuántos cursos participó, y qué tanto le sirvieron esos cursos para desarrollar habilidades útiles para encontrar un nuevo trabajo:

1___ 2___ 3___ 4___ 5___ Más de 5___

Muchísimo___ Mucho___ Poco___ Muy poco___ Nada___

¿Por qué? _____

8. ¿Qué le pareció la atención que recibió durante su participación en el Programa por parte del personal?

Excelente____ Buena____ Regular____ Mala____

9. Después de haber participado en el programa, ¿cuánto tiempo tardó en encontrar un nuevo empleo?

1-2 meses____ 3-4meses____ 4-6 meses____ Más de 6 meses____
Todavía no encuentro empleo____

10. Si es el caso, ¿cómo obtuvo la oportunidad de ese nuevo empleo?

Con apoyo del Programa____
Buscando por su cuenta____
Por referencias de familiares/amistades____
Otro____ (especifique)_____

11. ¿cómo califica el nuevo empleo en comparación con el que tenía antes de participar en el programa?

¿en términos del salario?

Mejor que el que tenía antes____
Igual que el anterior____
Peor que el anterior____

¿en términos de las condiciones de trabajo?

Mejor que el que tenía antes ____
Igual que el anterior____
Peor que el anterior____

12. ¿En qué medida el Seguro de Desempleo que obtuvo le apoyó para enfrentar su situación económica?: _____

13. ¿Qué sugerencias tiene, por ejemplo en términos de monto o duración, para el programa *Seguro de Desempleo*?:

Muchas gracias por habernos ayudado respondiendo a nuestras preguntas.